



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

VALDINEI JULIANO PEREIRA

COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:
UMA PROPOSTA DE MODELO DE GESTÃO PARA
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

VALDINEI JULIANO PEREIRA

COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:
UMA PROPOSTA DE MODELO DE GESTÃO PARA
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio
Vieira.

Londrina
2019

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

PEREIRA, VALDINEI JULIANO.

COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA PROPOSTA DE MODELO DE GESTÃO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE / VALDINEI JULIANO PEREIRA. - Londrina, 2019.
123 f. : il.

Orientador: SAULO FABIANO AMANCIO VIEIRA.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.
Inclui bibliografia.

1. Compras Públicas. Licitações. Custo do Processo. Arapongas/PR. Modelo de Compras. - Tese. I. AMANCIO VIEIRA, SAULO FABIANO. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

VALDINEI JULIANO PEREIRA

COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:
UMA PROPOSTA DE MODELO DE GESTÃO PARA MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio
Vieira
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Luís Miguel Luzio dos Santos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Juarez Paulo Tridapalli
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 10 de maio de 2019

[...] por isso não temas, porque estou contigo; não te assustes, porque sou o teu Deus; Eu te fortaleço, ajudo e sustento com a mão direita da minha justiça. Todos os que se revoltam contra ti serão humilhados e frustrados; serão reduzidos a nada; e os que se colocam contra ti perecerão (ISAIAS, 41:40).

AGRADECIMENTOS

Agradeço infinitamente a Deus por ter proporcionado a concretização de mais este Sonho. Sem Ele não chegaria tão longe.

Agradeço a minha família por mesmo não estar perto, participar dos momentos importantes presentes na minha vida, principalmente aos meus pais e avós maternos que são meu alicerce para tudo. Em especial à minha mãe, pois ela me deu forças para acreditar e chegar até onde cheguei.

Agradeço a minha esposa Raphaela por ter aparecido neste percurso de estudo e por ter me apoiado todos os dias que estive caminhando com esta pesquisa e por sua compreensão, estando presente sempre quando precisei.

Agradeço ao Professor orientador Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira, por todo apoio, incentivo, compreensão e dedicação na elaboração desta pesquisa, mas principalmente por ter acreditado em mim. Te considero muito.

Também, agradeço a todos os professores do Mestrado do PPGA/UEL por terem compartilhado seus conhecimentos.

Agradeço aos membros convidados das bancas de qualificação e defesa, por serem pessoas respeitadas, experientes e conseguirem me ajudar na realização desta conquista.

Agradeço ao Município de Arapongas, representado pelas Secretarias Municipais que me proporcionaram pesquisar e buscar melhores formas de gestão para que o trabalho seja mais eficiente e menos amoroso, em especial ao Prefeito em exercício Sérgio Onofre da Silva por ter autorizado esta pesquisa.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos no contexto geral, colegas de turma, pelo compartilhamento de momentos especiais na trajetória do mestrado por todos apoio recebido em especial, ao Sebastian, Ana Maria, Isabeli e Jacques.

PEREIRA, Valdinei Juliano. **Compras públicas municipais: uma proposta de modelo de gestão para municípios de pequeno porte.** 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração). – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo geral propor um modelo de gestão de compras públicas para municípios de pequeno porte. Quanto ao procedimento metodológico, este estudo realizou um estudo de caso, sendo que a unidade de análise desta pesquisa refere-se ao processo de compras públicas da Prefeitura do Município de Arapongas/PR. A pesquisa utilizou-se de dados primários coletados junto à servidores que estão ligados ao processo de compras e de dados secundários oriundos de relatórios gerenciais internos emitidos por meio do software corporativo do município, de 242 processos licitatórios disponíveis realizados no exercício de 2017, bem como a legislação vigente. Como principais resultados, verificou-se a importância dada por diversos autores quanto ao processo de compras dada sua capacidade de fomentar, impactar e direcionar políticas públicas, sendo que, a centralização observada das compras públicas do município, vai de encontro ao pensamento de que este seria o modelo que proporciona os melhores benefícios, sendo estes resumidos em economia de escala, economias de informação, aprendizado e racionalização do processo. Verificou-se também que o sistema informatizado corporativo apresenta certa ineficiência e, além disso, destacou-se certa dificuldade de interação entre os Demandantes e a Gerência de Compras. Também se evidenciou a necessidade de uma maior atenção por parte das secretarias na elaboração das especificações dos produtos e no planejamento da compra, bem como uma melhor justificativa a qual demonstre efetivamente os motivos da contratação com a demonstração do interesse público que pretende ser alcançado. Cabe destacar também que não há indicadores consistentes para avaliar os processos de compras públicas do município. Quanto ao tempo e custo de cada fase do processo, percebeu-se que a Gerência de Compras é o grupo onde ocorre a maior média de tempo e quando se observou especificamente o custo do processo, verificou-se que o maior custo de processo é apresentado pela Secretaria de Educação. Já quando se observou o valor/dia e valor/hora, viu-se que a secretaria que apresentou os maiores valores foi a de Obras. Por fim, evidenciou-se no estudo que o município em questão não adota claramente práticas específicas referentes a sustentabilidade. A partir destes resultados, propôs-se um modelo centralizado de gestão, que busca maior padronização dos processos bem como das aquisições (produtos e serviços), racionalização dos processos refletindo na redução dos custos, sugere também, a criação de calendário anual para facilitar o processo de planejamento das compras. Está melhor organização do processo poderá ter impactos na aquisição de compras por parte de micro e pequenas empresas locais, gerando impactos econômicos sustentáveis positivos para os municípios.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitações. Custo do processo. Arapongas/PR. Modelo de compras.

PEREIRA, Valdinei Juliano. **Municipal public procurement: a model management proposal for small municipalities.** 123 p. Dissertation (Master in Business Administration) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

ABSTRACT

The present study had as general objective to propose a model of management of public purchases for small municipalities. As for the methodological procedure, this study carried out a case study, and the unit of analysis of this research refers to the public procurement process of the Municipality of Arapongas / PR. The research was based on primary data collected from the Municipal Secretariat of Administration servers that are linked to the purchasing process and secondary data from internal management reports issued through the municipality's corporate software of 142 available bidding processes carried out during the year 2017, as well as the current legislation. The main results were the importance given by several authors to the purchasing process given its capacity to promote, impact and direct public policies, and the observed centralization of public purchases of the municipality, would be the model that provides the best benefits, which are summarized in economies of scale, information and learning economies and process economies. It was also verified that the corporate computerized system presents a certain inefficiency and, in addition, it was highlighted some difficulty of interaction between the Claimants and the Purchasing Management. There was also a need for greater attention by the secretariats in the elaboration of product specifications and in the planning of the purchase, as well as a better justification that effectively demonstrates the reasons for contracting with the demonstration of the public interest that is intended to be achieved. It should also be noted that there are no consistent indicators to evaluate the public procurement processes of the municipality. Regarding the time and cost of each phase of the process, it was noticed that the Bid and Contract Management is the group where the highest average time occurs and the modality and secretariat that presented the highest were the Price Collection in the Health Department. If we specifically observed the cost of the process, it was found that the highest cost of process is presented by the Department of Education. When the value / day and value / hour were observed, it was seen that the secretariat that presented the highest values was the Works. Finally, it was shown in the study that the municipality in question does not clearly adopt specific practices regarding sustainability, be it in any sphere. From these results, a public procurement model was proposed that met the wishes of small municipalities. The suggested model is one in which all its phases are carried out by only a Secretariat or Management Unit created for this purpose, that is, it has centralized purchasing characteristics. This Unit is responsible for the preparation of any bidding process jointly prepared with the other requesting Secretariats.

Key words: Public procurement. Licenses. Process cost. Arapongas/PR. purchasing Model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Modelo de análise de dados	75
Figura 2 -	Organograma da Diretoria de Administração	78
Figura 3 -	Fluxo do processo licitatório de Arapongas/PR.....	80
Figura 4 -	Etapas do processo licitatório de Arapongas/PR	81
Figura 5 -	Prazos Médios das Fases do Processo Licitatório na Prefeitura do Município de Arapongas.....	87
Figura 6 -	Modelo Proposto para Municípios de Pequeno Porte	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Lista de Dissertações, Teses e artigos por ano e título.....	19
Quadro 2 -	Síntese do Percorso Teórico.....	21
Quadro 3 -	Características dos modelos estaduais.....	63
Quadro 4 -	Classificação dos Municípios segundo porte administrativo	67
Quadro 5 -	Planejamento das Etapas de Coleta	68
Quadro 6 -	Definição de dados Primários e Secundários.....	69
Quadro 7 -	Roteiro de entrevistas ao servidor público (Demandante).....	70
Quadro 8 -	Roteiro de entrevista ao servidor público (Operacional).....	70
Quadro 9 -	Metodologia de Custeio ABC	71
Quadro 10 -	Metodologia de Custeio TDABC	72
Quadro 11 -	Etapas de Análise dos Dados	75
Quadro 12 -	Secretarias Municipais - Administração Direta.....	77
Quadro 13 -	Colaboradores da gerência de licitações e contratos	79
Quadro 14 -	Colaboradores da gerência de compras	79
Quadro 15 -	Legislação que norteiam o procedimento licitatório	83
Quadro 16 -	Resumo dos processos analisados por modalidade	86
Quadro 17 -	Prazos médios por modalidades na Prefeitura de Arapongas	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Processo de compras dos países	49
Tabela 2 -	Tempo como servidor público e na função de compra públicas.....	84
Tabela 3 -	Custo operacional do departamento de licitação	89
Tabela 4 -	Valor de cada grupo com base no tempo médio	90
Tabela 5 -	Custos totais e médios em cada secretaria (por modalidade).....	91
Tabela 6 -	Custo médio total do processo (por modalidade)	93
Tabela 7 -	Custo do processo em cada secretaria (por grupos)	93
Tabela 8 -	Custo total do processo (por secretaria)	94
Tabela 9 -	Modelo de Calendário de Compras.....	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
Anpege	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia.
AOS	Amazônia, Organizações e Sustentabilidade.
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BEC	Bolsa Eletrônica de Compras
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BSAAR	<i>Budget, Settlement of Account and Accounting Regulations</i>
CCC	Comissão Central de Compras
DCCP	Diretoria de Compras e Contratação Pública
DEAM	Departamento de Administração de Material
DOAJ	Directory of Open Access Journals
Esaf	Escola de Administração Fazendária
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Federal Acquisition Regulations
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
GMS	Sistema de materiais, Obras e Serviços
GPA	Government Procurement Agreement
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Jetro	Japan External Trade Organization
LIINC	Laboratório Interdisciplinar sobre Informação e Conhecimento
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NIGEP	Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública da Universidade Estadual de Londrina
O&S	Revista Organização e Sociedade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PMEs	Pequenas e médias empresas

RA(USP)	Revista de Administração – Universidade de São Paulo
RaceF	Revista de administração, contabilidade e economia da Fundace
RAP	Revista de Administração Pública
RCA	Revista de Ciências da Administração
REAd	Revista Eletrônica de Administração
RMS	Revista Metropolitana de Sustentabilidade
RPCA	Revista Pensamento Contemporâneo em Administração
RSP	Revista de Saúde Pública
SAD	Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEAP	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência
SIASG	Sistema Integrado de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SMARH	Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVO GERAL	17
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.3	JUSTIFICATIVA	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	COMPRAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO	22
2.2	MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL	36
2.2.1	Estados Unidos	38
2.2.2	União Europeia	40
2.2.3	Japão	42
2.2.4	Austrália	44
2.2.5	Chile	46
2.3	MODELOS DE GESTÃO	50
2.3.1	Gestão de Compras Públicas	51
2.3.1.1	Modelo de Gestão Federal Brasileiro	55
2.3.1.2	Modelo de Gestão Estadual Brasileiro	57
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	64
3.1	CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA	64
3.2	UNIDADE DE ANÁLISE	66
3.3	COLETA DE DADOS	67
3.3.1	Instrumentos de Coleta de Dados	68
3.3.2	Metodologia dos custos	71
3.4	ANÁLISE DOS DADOS	74

4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	76
4.1	O MUNICÍPIO DE ARAPONGAS: BREVE HISTÓRICO	76
4.2	O PROCESSO DE COMPRAS	77
4.3	ENTREVISTA COM OS SERVIDORES	84
4.4	TEMPO MÉDIO DO PROCESSO	86
4.5	CUSTO DO PROCESSO	88
4.6	SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS DO MODELO DO MUNICÍPIO	95
4.7	MODELO PROPOSTO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	100
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS.....	112
	ANEXOS	120

1 INTRODUÇÃO

A função de compras passou a ser vista de forma essencial e estratégica para as organizações públicas a partir da década de 1980. Esta função era vista anteriormente apenas como atividade passiva dentro da organização relacionada a uma atividade secundária. Nesse sentido é importante ressaltar que nos últimos anos, em todo o mundo, as administrações públicas têm realizado mudanças nas formas de gestão (SECCHI, 2009).

Estas mudanças de gestão, de acordo com De Paula (2005), surgiram nos Estados Unidos e no Reino Unido, tendo sido influenciadas fortemente pelo gerencialismo durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. Em ambos os países, o movimento gerencialista público teve como base a cultura do empreendedorismo, a qual orientava as atividades das organizações públicas com a finalidade de garantir o controle, eficiência e competitividade.

Deste ponto em diante o modelo de reforma do Estado e a cultura do gerencialismo se espalhou pela Europa e América Latina, permeando inclusive no Brasil (De Paula, 2005). A partir da década de 1990, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, a função de compras passou a ser relacionada com o planejamento estratégico das organizações tornando-se vital dentro das mesmas.

No Brasil a regulamentação que se refere às compras públicas tem origem, principalmente por meio do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal Nacional a qual preconiza que as compras serão contratadas por meio de processo de licitação pública, em que assegure igualdade aos concorrentes, ressalvados os casos específicos.

Em vista disso, a Constituição declara no mesmo artigo que a Administração Pública deverá obedecer aos “princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, afirmando, novamente a importância de realização de processo licitatório para compras e contratações de serviços e, no artigo 18, constitui a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos (BRASIL, 1988).

As compras públicas constituem função essencial para qualquer governo, uma vez que envolvem a aquisição de produtos e serviços para que não falem às pontas demandantes e deflagrem problemas rotineiros administrativos provenientes

da falta de planejamento do setor responsável. Assim, por possuir importância para o desempenho das atividades das organizações, qualquer falha ou ineficiência no suprimento poderá ocasionar resultados negativos nas atividades que atendem toda a sociedade.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, normatiza o sistema de compras da administração pública direta, indireta e das autarquias, por meio da licitação, salvo algumas situações abarcadas no ordenamento jurídico, nas quais a licitação é inexigível ou dispensada, sendo esta um procedimento administrativo que prima pelos princípios jurídicos definidos e geridos pelo Estado, considerando que tais ações devem ser respaldadas na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios buscam a racionalização econômica dos processos públicos e a prestação de contas.

A realização de processos licitatórios poderá possuir uma série de benefícios à administração pública, principalmente pelo estímulo à concorrência com o setor privado que, de acordo com a teoria dos leilões, facilita a redução dos preços praticados pelos participantes, refletindo que o comprador obtenha preços mais baixos e vantajosos.

As compras públicas detêm importante papel na economia de diversos países, desde os desenvolvidos até aqueles que estão em desenvolvimento, representando, em média, 13% do Produto Interno Bruto (OCDE, 2018). Assim, as compras públicas possuem, também, uma importante função na movimentação da economia e na geração de empregos, além de prover aos governos serviços e bens essenciais para cumprimento de seus objetivos.

No Brasil, em âmbito federal, foi movimentado em 2017 aproximadamente R\$ 47,0 bilhões na aquisição de bens e serviço (MPOG, 2018), representando em média, 5% do PIB nas compras de bens e serviços elevando a importância da temática compras públicas e a necessidade de pesquisas que contribuam com o tema. Quando se soma nos cálculos as despesas efetuadas por municípios, estados e estatais, o percentual eleva chegando próximo a 15% do PIB, ou cerca de 900 bilhões (Banco Mundial 2017; Ribeiro et al. 2017).

Em âmbito estadual, no Estado do Paraná, foi estimado o valor aproximadamente de 3,5 bilhões para aquisição de bens e serviços para o ano de 2017 (SECRETARIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA, 2017), ratificando novamente a importância da temática da compra pública.

Dado o valor representado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e por se tratar de recursos provindos da sociedade por meio de pagamento de impostos, taxas, torna-se fundamental a necessidade de aplicação dos recursos para que, dessa forma, possa ser garantida a melhor utilização dos recursos públicos.

A existência do planejamento na área de compras públicas deve basear-se na eficiência, eficácia e efetividade, reduzindo custos, facilitando a celeridade dos processos, com o intuito de suprir as necessidades das diversas esferas sociais. A estratégia, juntamente com as metas da gestão, necessita estar articulada com todos os setores vinculados as compras, tendo como base de que o processo de compra é institucional e envolve toda a esfera pública.

Assim sendo, com a organização político-administrativa dos entes federados brasileiros trazido pela promulgação da constituição federal de 1988, concedendo autonomia aos Municípios como os Estados e a União, levando ao município o desafio do planejamento referente à sua manutenção administrativa, necessitando de forte sistema de gerenciamento e controle para que não ocasione problemas de abastecimento e funcionamento de suas atividades fins pois, agora, são responsáveis pela execução de serviços como saúde, educação, saneamento, habitação, assistência social que antes eram da competência dos Estados e da União.

Diante disso, entes federados considerados de pequeno e médio porte, por não possuírem fontes financeiras apropriadas para se manterem sem a necessidade de repasses de custeio de órgãos da esfera estadual ou federal, encontram dificuldades para o exercício e atuação nos processos de compras públicas considerando o fato de não possuírem estrutura compatível com a necessidade de se modernizar as compras públicas de forma eficiente.

Em nível municipal também é importante haver planejamento com a gestão de compras públicas, necessitando o constante aperfeiçoamento dos processos de compras para que garanta o atendimento das várias demandas que existem no município, principalmente as relacionadas com as áreas da educação, saúde e assistência social que estão diretamente ligados à população.

Dados do IBGE (2010) mostram que existem no Brasil 5.565 municípios e que, deste total, 5.527 municípios são considerados de pequeno a médio porte, restando apenas 38 municípios considerados de grande porte perante a massa total de municípios existentes no território nacional. Em sua maioria os municípios de pequeno porte por não possuírem estruturas de compras adequadas visando a eficiência das

aquisições públicas, acabam encontrando dificuldades na efetividade das compras, deixando de assistir as necessidades da sociedade devido à falta de capacidade financeira para aperfeiçoar seu corpo técnico, bem como estruturar-se administrativamente para o exercício desta função tão complexa.

O novo *status* e atribuições conferidas pela Constituição de 1988 encontraram, salvo raras e pontuais exceções, municípios despreparados estruturalmente e administrativamente para exercê-las. Tornam-se mais evidentes essa dificuldade na medida em que foram surgindo as leis complementares à Carta Magna com a atribuição de responsabilidades específicas, prevendo prazos, critérios e sanções no que concerne ao equilíbrio fiscal, controle e planejamento. Dessas importantes leis regulatórias, a que mais impactou os municípios foi a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Desde então, o que se verifica na maioria dos municípios é uma tentativa de se adequar a essa nova situação, por encontrarem grandes dificuldades administrativas e operacionais para cumprir suas novas responsabilidades.

Assim sendo, a temática sobre o desenvolvimento de modelos de compras no setor público se mostra relevante devido à necessidade de redução de custos, racionalização dos processos, eficiência, sustentabilidade, ou seja, modernização e organização da área de compras de municípios de pequeno porte. Tal fato se dá pela carência de recursos financeiros para implantação de processos eficientes e mão de obra qualificada para o bom desenvolvimento dos serviços para atender as necessidades relacionadas aos serviços públicos de qualidade.

Dessa forma, considerando a contextualização levantada, o presente trabalho tem por intuito responder o seguinte problema de pesquisa: como seria um processo de compras públicas adequado para municípios de pequeno porte, seguindo os critérios de agilidade, transparência, economicidade e sustentabilidade?

1.1 OBJETIVO GERAL

Propor um modelo de gestão de compras públicas para municípios de pequeno porte.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Levantar o arcabouço normativo em nível federal, estadual e municipal relacionados ao sistema de compras públicas;
- Verificar como ocorre o processo de compras públicas no município de pequeno porte, identificando possíveis gargalos no ambiente de compras da organização foco da pesquisa;
- Mensurar o custo e tempo (fases) do processo de compras no contexto dos municípios analisados; e
- Analisar o potencial dos modelos de compras públicas sustentáveis e seus impactos sistemáticos – social e ambiental.

1.3 JUSTIFICATIVA

As compras públicas movimentam aproximadamente 13% do Produto Interno Bruto (PIB) nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2018). No Brasil, conforme dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), as compras governamentais movimentaram no ano de 2017 cerca de R\$ 47 bilhões nas aquisições de bens e serviços. Tais estimativas demonstram a força e potencialidade que o Estado possui para o desenvolvimento econômico de regiões e setores, possibilitando realizar a transferência de renda para a população de forma mais eficaz do que de programas específicos, uma vez que fortalece o mercado empresarial sustentando o seu crescimento.

Porém, percebe-se a existência de uma fragilidade em relação as compras públicas; um relatório de auditoria realizado pelo TCU em 20 órgãos e entidades da

esfera federal em que se constatou que 80% das organizações analisadas apresentam deficiência nas compras públicas federais (TCU, TC-017.599/2014-8, p. 55). Se na esfera federal há deficiência nas compras públicas, no contexto municipal em que a maioria dos municípios são considerados de pequeno e médio porte, esse número de deficiência pode ser de igual a maior em relação ao organismo federal.

Neste contexto, busca-se um modelo de gestão nas compras públicas para que estas sejam realizadas de forma planejada, prescritiva e controlada. Portanto, para que se tenha a minimização de erros técnicos processuais e para que exista uma racionalização dos processos e dos recursos diante do elevado volume financeiro vinculados às compras e não se tenha interrupção da prestação dos serviços públicos é necessário adotar parâmetros capazes de balizar vícios contidos nos procedimentos de compras públicas.

Dessa forma, em vista as dificuldades existentes no processo de compras públicas, este trabalho objetiva contribuir em termos práticos por meio da proposição de um modelo de gestão de compras públicas para Municípios de Pequeno Porte, podendo ser adaptado às demandas impostas em seu contexto municipal. Assim, esta pesquisa dará resiliência aos procedimentos já implantados e diminuirá as disfunções existentes e que virão a crescer a cada vez que uma nova mudança ou proposta de melhoria surgir.

Ressalta-se, ainda, a ausência de trabalhos com esta proposição no país, o que reitera a importância desta propositura e pesquisa. Esta carência foi identificada por meio de uma revisão sistemática na literatura em consultas aos portais eletrônicos da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no *Scientific Periodicals Eletronic Library (Spell)*, *Scientific Eletronic Library Online (SciELO)*, *EBSCO information Services*, *Directory of Open Access Journals (DOAJ)*, dos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Para realizar a revisão buscou-se a identificação das publicações com o termo 'Compras Públicas' em artigos publicados e na busca no banco de dados de Teses e Dissertações utilizou-se o termo 'Compras Públicas' juntamente com o termo "modelo de gestão", entre 2013 e 2018. A princípio em análise quantitativa foram identificados 90 trabalhos nos quais continham no título o termo. Destes 90 trabalhos posteriormente em análise qualitativa, excluindo-se os títulos em repetição verificando uma redução para 23 (vinte e três) trabalhos (Quadro 1). Sendo deste total de 23, 1

Dissertação e 22 artigos. Isso demonstra uma certa escassez na produção científica, em relação a importância dada do tema.

Verifica-se um pequeno número de trabalhos que versam sobre o tema "Compras Públicas", sendo que os trabalhos 1, 3, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 19 e 21 são vinculados ao tema sustentabilidade, já os trabalhos 6, 7 e 13 relacionados com a segurança alimentar. Os trabalhos 4, 5 e 23 são relacionados com as compras da Saúde. Por fim, os trabalhos 2, 6, 12, 13, 15, 17, 18, 20 e 22 são relacionados com temas relacionados ao Desenvolvimento local por meio de programas como a Agricultura Familiar, Compras Eletrônicas, entretanto, em nenhum destes encontrou-se similaridade com a propositura de modelos de gestão que podem ser utilizados por municípios de pequeno porte, assim, apresenta uma lacuna teórica e oportunidade para exploração do campo.

Quadro 1 - Lista de Dissertações, Teses e artigos por ano e título

Nº	Ano	Categoria	Periódico	Qualis	Título do trabalho
1	2018	Artigo	Gestão & Regionalidade	B2	Análise das Compras Públicas Sustentáveis na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
2	2018	Artigo	RAP	A2	Para Além dos Preços Contratados: Fatores Determinantes da Celeridade nas Entregas de Compras Públicas Eletrônicas
3	2017	Artigo	REAd	B1	Institucionalização de Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise da Experiência do Governo de Minas Gerais
4	2017	Artigo	Revista de Gestão em Sistemas de Saúde	B3	Os Efeitos da Regulação de Preços da CMED sobre as Compras Públicas de Medicamentos do Estado de Minas Gerais
5	2017	Artigo	Ciência & Saúde Coletiva	A2	Compras públicas de medicamentos para hepatite C no Brasil no período de 2005 a 2015
6	2017	Artigo	Anpege	B4	O Território como propulsor do Desenvolvimento: As repercussões dos programas de compras públicas no sistema da Agricultura Familiar em Pelotas/RS
7	2017	Artigo	Universitas Gestão e TI	B4	Como otimizar resultados em compras públicas, a partir dos princípios em planejamento e gestão: um estudo de caso no Programa de Aquisição de Alimentos, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

8	2017	Artigo	RPCA	B2	O desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na administração pública brasileira
9	2016	Artigo	RaceF	B3	Compras Públicas Sustentáveis: Uma Revisão Sistemática da Pesquisa Brasileira
10	2016	Artigo	RAP	A2	Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas
11	2016	Artigo	RMS	B3	Operacionalização de compras públicas sustentáveis na secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo
12	2016	Artigo	Unicritiba	B4	A inaplicabilidade das exceções do art. XXIV, Gatt ao acordo de compras públicas (ACP) da organização mundial de comércio (OMC).
13	2016	Artigo	Organizações & Sustentabilidade	B5	Compras públicas como incentivo à agricultura familiar: panorama do programa nacional de alimentação escolar na cidade de Londrina
14	2016	Artigo	Universitas JUS	B3	A efetividade da obrigatoriedade da inserção do critério de sustentabilidade nas compras públicas de 2010 a 2014.
15	2015	Artigo	RA (USP)	A2	Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica
16	2015	Artigo	RAP	A2	Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável
17	2015	Artigo	RCA	B3	Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos
18	2015	Artigo	Esaf	(*) não é considerado periódico	Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis.
19	2014	Artigo	AOS	B3	Compras públicas sustentáveis: um estudo nas universidades federais brasileiras
20	2013	Artigo	RSP	B4	Compras públicas e promoção do desenvolvimento local
21	2013	Artigo	Liinc	B3	Transparência em Compras Públicas Sustentáveis - um caminho a ser traçado
22	2012	Artigo	Interações (Campo Grande)	B1	Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local
23	2006	Dissertação	BDTD	(*) não é considerado periódico	Modelo de gestão da informação: uma proposta para acompanhamento de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde - C&T/S

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados (2018).

De igual modo em uma pesquisa bibliométrica realizada no ano de 2016, em procura de publicações com o tema ‘Compras Públicas’ realizado por Finger e Rosset (2016, p.110-111) no período de 2004 e 2015 em periódicos classificados pela Quali/Capes em “A2”, “B1”, “B2”, “B3” e “B4” nas áreas de “Administração, Ciências Contábeis e Turismo” em que alegam a existência de pouca produção científica, pois encontraram apenas 23 artigos que em relação ao tema sendo 7 sobre compras públicas sustentáveis, 7 acerca da eficiência nas compras públicas, 5 sobre compras públicas eletrônicas e demais acerca do controle e papel do gestor público, ratificando mais uma vez a importância de avançar com o objeto deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste primeiro capítulo, encontra-se o referencial teórico que dará suporte à pesquisa a ser realizada. Inicialmente discutem-se questões acerca das compras públicas no contexto brasileiro e internacional. Na segunda seção versa-se sobre a temática dos modelos de gestão adotados Brasil. Ligado aos objetivos específicos, o referencial possibilitou a geração de inferência que, posteriormente, embasará as discussões a serem considerados na análise dos resultados.

No quadro abaixo demonstram-se as orientações em relação aos objetivos específicos, que conduziram à formatação do referencial teórico.

Quadro 2: Síntese do Percuro Teórico



Fonte: Elaboração própria (2018).

2.1 COMPRAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, as compras públicas tiveram início por meio do Código de Contabilidade baixado pela União – Decreto Legislativo n.º 4.356, de 28/01/1922, que disciplinava que as compras públicas eram designadas na época genericamente como “concorrência” como um processo legal e técnico de seleção de contratantes e não “licitação” como atualmente é nomeada.

Segundo Fernandes (2016), no ano de 1931, foram adotadas medidas pelo Ministro da Fazenda, visando o enfrentamento da crise econômica internacional e seus aspectos desencadeados por ela. Neste sentido, foram implementadas ações de estabilização e diminuição de despesas, que incluíam a centralização das compras do governo. Controles emergenciais foram instituídos com essas medidas adotadas, como a suspensão da legislação em vigor e a edição de um decreto, no ano de 1931, no qual estabelecia a padronização das compras públicas, criando um órgão centralizador, a Comissão Central de Compras – CCC e a revisão de regras e procedimentos.

Mais além, a sistemática de compras públicas brasileiras sofreu alteração aproximadamente quarenta e cinco anos depois, com o advento do Decreto-Lei nº 200 de 27 de fevereiro do ano de 1967 trazendo os princípios obsoletos do velho código da Contabilidade Pública da União e de seu regulamento, atualizando, agilizando e simplificando esse procedimento de modo a manter com mais eficiência e presteza as exigências do serviço público e as modernas técnicas de administração.

De acordo com Coelho Motta (2011), o Decreto nº 200 de 1967 revogou as normas contidas no Código de Contabilidade que até então norteavam as questões relacionadas as compras públicas, contudo, não em um contexto nacional. Assim, neste Decreto, especificamente nos artigos. 125 a 144, a licitação foi objeto de abordagem e estabeleceu a obediência às regras referentes à licitação aos estados e municípios, ou seja, a todas as esferas.

No ano de 1973 um novo dispositivo foi regulamentado por meio do Decreto nº 73.140 de 09 de novembro de 1973 instituindo normas para disciplinar as licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia. Somente no ano de 1986 foi publicada uma nova regulamentação das compras públicas por meio do Decreto-Lei n.º 2.300 e no ano de 1987 os Decretos-Leis nºs 2.348 e 2.360 modificaram a redação e a ele incorporaram.

Contemporaneamente, a matéria referente a compras públicas está inserida na Constituição da República de 1988, no art. 37, inc. XXI, como segue abaixo:

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

Posteriormente, este artigo foi regulamentado por meio da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei Nacional de Licitações, na qual foram dispostas as normas gerais de licitação para o país e confirmou que as Administrações Públicas deverão obrigatoriamente efetivar suas contratações mediante a instauração de procedimento administrativo licitatório.

Segundo Fadul e Silva (2008), na década de 1990, o país passava por um período de combate à corrupção e este continua até os dias atuais, sendo então que a temática de compras públicas ganhou ênfase, tendo o governo redesenhado a estrutura organizacional, planejando desenvolver um governo com mais autonomia para os estados e municípios. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000, se intensificou a transparência com relação as ações realizadas pela gestão pública, sendo que dessa forma os governos foram conduzidos a prestar melhores serviços, atrelados aos processos e equidade dos processos. A compra pública se caracteriza como um processo complexo e de gestão estratégica da Administração Pública, que se bem direcionada contribuem para o alcance dos objetivos, na efetivação das políticas públicas e, conseqüentemente, com o desenvolvimento socioeconômico.

Diante disso, a legislação de compras ainda continua sendo aperfeiçoada pelo enrijecimento de suas regras, objetivando a extinção dos desvios ocorridos na procedimentalização do processo de compras públicas. As compras públicas vêm se destacando como um importante ponto na gestão das organizações públicas tendo em vista a escassez de recursos presentes nestas esferas exigindo a formação de melhores e mais eficazes recursos gerenciais.

De acordo com Thai (2009), as compras públicas podem ser entendidas como o processo global de aquisição de materiais, obras e serviços, incluindo todas as funções e procedimentos envolvidos desde a identificação das necessidades,

preparação e celebração dos contratos, bem como todas as fases da gestão dos contratos, até o seu encerramento. O processo de compras públicas diferencia-se do processo realizado por uma empresa do setor privado pois, no âmbito público existe uma gama de legislações que regulamentam os procedimentos a serem seguidos em relação ao procedimento de compras, assim, devemos entender que as compras nas organizações públicas do Brasil são regulamentadas por meio da Legislação Federal nº 8.666/1993, na qual trouxe seu arcabouço jurídico moldando o processo de compras e gestão em todas as organizações públicas.

Segundo Albuquerque (2015), as organizações públicas realizam as aquisições por meio dos setores de compras, no qual é responsável pelo ato de comprar, ou seja, é por ele que a organização pública escolhe os fornecedores aptos a vender os produtos e serviços necessários à organização, negociar preços e condições de compras, estabelecer contratos, elaborar ordens de compra, executar todos os procedimentos para o recebimento dos produtos e serviços comprados e, finalmente, pagar os serviços recebidos e produtos comprados, sendo esta a última atividade, muitas vezes delegada ao setor de contabilidade.

Esclarecendo inicialmente que o termo Setor de Compras foi adotado neste trabalho, pois cada organização pode definir nomes específicos em função da estruturação de seu organograma, dessa forma, nomes como Superintendência de Compras, Departamento de Compras, Diretoria de Compras, entre outras são equivalentes ao Setor de Compras adotado aqui. Nas organizações públicas existem as estruturas que cuidam das compras, como o Setor de Compras e Comissões de Licitações.

Ferrer (2015) argumenta que o Setor de Compras possui objetivo principal de conseguir comprar e contratar todos os produtos e serviços necessários para a produção e o funcionamento das atividades da organização, que possuam a melhor qualidade possível, a quantidade correta no prazo estabelecido pelo setor solicitante da organização, com preço compatível com o mercado e, preferencialmente, até menor. A seleção de fornecedor é outro objetivo do Setor de Compras que, possam, sobretudo, serem parceiros por longo prazo da organização, formando cadeias de suprimento.

A interação do Setor de Compras com os demais departamentos da organização deve acontecer de forma intensa, recebendo e processando informação, bem como alimentando-os de informações úteis às suas tomadas de decisões. A

necessidade dessa interação se deve ao fato de o Setor de Compras possuir a responsabilidade por comprar algo que outras áreas da organização necessitam. Bertaglia (2009) reforça essa ideia afirmando que para que um processo possa ser eficaz é necessário que os materiais estejam disponíveis no momento certo e com especificações corretas e o sistema será contínuo, satisfazendo, assim, o processo operacional.

O equilíbrio da quantidade de materiais a serem comprados para que os demais departamentos da organização sejam constantemente supridos desde que não forme um estoque alto é provindo do Setor de Compras. Este estoque alto está ligado diretamente a outra importante função que é a definição e a seleção de fornecedores, pois a baixa confiabilidade dos fornecedores induz às áreas a produzirem estoques de segurança para garantir a não interrupção dos serviços prestados.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos dita o termo licitação por meio do qual a Administração Pública deve seguir para realizar as contratações e aquisição de produtos. A licitação tem por objetivo garantir que seja respeitado o princípio da isonomia e que seja garantida a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando oportunidades iguais a todas as empresas candidatas a fornecedoras para o ente público (KNOPLOCK, 2012).

As elaborações de contratos com fornecedores estabelecidos pela Administração Pública devem ser brevemente procedidas de procedimento administrativo licitatório, exceto os casos específicos em que a legislação dispensa a licitação. Segundo Rosa (2010), tendo por base a definição do que necessita contratar, é necessário estimar o valor da obra, do bem a ser licitado ou serviço, mediante a pesquisa de mercado. Esse procedimento é obrigatório para se iniciar o processo licitatório, assim, também, como a existência de recursos orçamentários para pagamento da despesa, uma vez que esta deve estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a apuração da estimativa deve ser enquadrada a modalidade de licitação adequada.

A modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios previamente definidos na legislação. O valor estimado da compra ou contratação é o principal fator para a escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não possui limite de valores. A lei nº 8.666/93 dispõe, em seu artigo 22, que as modalidades de licitação são a concorrência, a

tomada de preços, o convite o concurso e o leilão. Cada uma dessas modalidades são responsáveis por contratações específicas, possuindo suas próprias características (KNOBLOCK, 2012). A seguir a descrição das modalidades de licitação:

A concorrência, segundo Fonseca (2014), é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial, comprovem possuir os requisitos mínimos habilitatórios para a execução de seu objeto. Deve sempre ser adotada nos casos de maiores valores e complexidade. É adotada a compras entre valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhões no caso de obras e serviços de engenharia. Segundo Knoplock (2012), esta modalidade também é utilizada para concessão de serviços públicos, para a concessão de direito real de uso e é a regra para compra e alienação de bens imóveis.

Tomada de preços é a modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastro até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Convoca fornecedores, previamente cadastrados, aplicando-se a compras em até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão para obras e serviços de engenharia (FONSECA, 2014).

Já o Convite, ainda segundo o autor, é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. O valor para compras é até R\$ 80 mil ou R\$ 150 mil em se tratando de obras e serviços de engenharia.

Concurso é a modalidade entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. A modalidade do Concurso é atípica, pois o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, sendo servidores públicos ou não (KNOBLOCK, 2012).

O Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente

apreendidos ou penhorados a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação. Knoplock (2012) explica que a diferença do leilão para as demais modalidades é que o vencedor é quem oferecer o maior valor, enquanto as demais modalidades são, em regra, utilizadas para a compra.

Segundo Motta (2010), além das modalidades de licitação previstas pela Lei Federal nº 8.666/93, foi instituído no ano de 2002 uma nova modalidade de licitação chamada de pregão, a qual foi promulgada por meio da Lei nº 10.520/2002, aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Pregão pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, independentemente de seu valor (LEI nº 10.520/2002).

Knoplock (2012) alega que o pregão é realizado por meio de propostas e lances sucessivos dos licitantes, em sessão pública, e busca o menor preço oferecido. Nesta modalidade os licitantes interessados entregam envelopes lacrados com suas propostas de preços. Os licitantes que oferecerem preço até 10% superior ao menor preço ofertado são convidados a oferecerem lances verbais sucessivos e em valor decrescente, até a escolha do menor preço.

O procedimento licitatório, segundo Faria (2017), possui fases sequenciais, determinadas pela legislação vigente. O primeiro deles é a abertura do processo administrativo, o qual contempla o início do processo administrativo de licitação, ainda na fase interna, quando é definido o objeto desejado e os recursos para bancar a despesa. Nesta fase é desenhado o que se busca contratar e adquirir, e é importante neste momento possuir detalhes concretos acerca daquilo que se busca, pois se não existirem termos de referências técnicos eficientes, poderá ocasionar a frustração de todo o procedimento licitatório ou até mesmo a contratação ou aquisição de produtos com benefícios baixos no que se refere a qualidade.

A próxima fase é a elaboração do instrumento convocatório onde é definido o convite ou o edital, na qual deverão constar, obrigatoriamente, o tipo de licitação; o regime de execução; o local, dia e hora para recebimento das documentações necessárias; o objeto da licitação; prazo e condições para a assinatura do instrumento contratual, execução e entrega do objeto; sanções em caso de inadimplemento, dentre outros.

Posteriormente há a fase da publicidade do instrumento convocatório onde, neste momento, se dá o início da fase externa, quando os interessados terão ciência

do instrumento, uma vez que será obrigatória a publicação de um aviso contendo o resumo do edital em jornal de grande circulação. O recebimento e julgamento das propostas é a fase em que os envelopes contendo propostas, documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira e a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista dos interessados são analisados.

Por conseguinte, a fase da homologação se refere a aprovação pela autoridade competente, da licitude de todo o procedimento licitatório restando apenas a fase da adjudicação que é o ato pelo qual a administração atribui ao vencedor o objeto da licitação, declarando o vencedor da licitação formalizando com a confecção de contratos administrativos entre as partes. Contratos estes que podem possuir, à critério do órgão, garantia não excedente de 5% do valor do contrato e de até 10% para objetos que possuem grande vulto e apresentam alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis como condição para assinatura do instrumento contratual.

O arcabouço normativo que direciona a Administração Pública, na visão de Fonseca (2014), possui princípios garantidos pela Constituição Federal de 1988, lei federal nº 8666/1993, lei federal nº 9.784/1999, decreto federal nº 3.555/2000 e nº 5.450/2005. Verifica-se por meio de uma análise geral das leis, decretos e da Constituição Federal que os princípios das compras públicas são fundamentados na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público, celeridade, competitividade, preço justo, comparação seletiva das propostas, competitividade e proporcionalidade.

Desta análise de compras públicas, percebe-se o contexto brasileiro aplicado por seus entes da federação, norteando-os por meio de legislação federal na qual regulamenta os procedimentos a serem adotados de forma geral, deixando a cargo dos demais entes a regulamentação específica de acordo com suas realidades e necessidades. O processo de compras públicas brasileiro adotado possui características centralizadoras a cada ente responsável pelas gestões das aquisições, assim como, também a escolha da modalidade licitatória se embasa primeiramente no quesito valor juntamente com a complexidade da contratação/aquisição, o qual é disposto no ordenamento jurídico.

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

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

Nesse sentido, Faes *et al. apud* Teixeira *et al.* (2015) destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Assim, é importante identificar o que vale a pena centralizar, destaca o autor, pois também existem benefícios na descentralização de compras. Uma das grandes preocupações com a centralização de compras é que o modelo centralizado se torne mais burocrático e menos eficiente, sendo que na descentralização ocorre ainda um melhor uso das informações sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos em nível local, além de maior agilidade nas aquisições e contratações.

Houve nos últimos anos grande descentralização da execução das compras, e este em seu entender foi uma das lições aprendidas, já que essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas de hoje, em toda a gestão pública (Ferrer, 2015). Já Fenili (2016) corrobora esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (McCue e Pitzer, 2000 *apud* Fernandes, 2015, p. 4). Dessa forma, Fernandes (2015, p. 5) ainda destaca que o “papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e

descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica”.

Uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica se define junto com todos os atores qual o melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado Estado, Secretaria e órgãos vinculados, entre outros. De acordo com Janny *et al.* (2011), o tema dos suprimentos de bens para organizações públicas tem sido, em geral, tratado de maneira fragmentada ou com visões parciais, o que envolve a área de compras públicas. Já Santana (2015) afirma que as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas.

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

Janny *et. al* (2011) expõe que os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local. Há uma predominância do saber formal sobre o gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que acarreta uma visão minimizada sobre o ciclo e as dimensões das licitações e contratações públicas (SANTANA, 2015).

Ainda na visão do autor, a inquietação mais voltada para a formalidade e a legalidade dos procedimentos operacionais acaba limitando uma visão mais finalística e de resultados, bem como um olhar mais específico sobre a gestão e a governança das compras públicas. Desta forma, quanto às aquisições governamentais são reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, a visão fica limitada ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas. Assim, percebe-se que não se pode reduzir as compras públicas a ideia que esta atividade é apenas um conjunto de procedimentos formais,

pois isso limita a visão de as compras públicas serem exploradas como possibilitadoras e ferramentais de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

Ferrer (2015) destaca que a visão sobre a área de compras não deve se dar somente no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública. Outra questão importante é que uma visão global do processo de aquisições, bem como das dimensões que cercam a atividade, é mais viável quando existe uma unidade que possua capacidade, competência e tenha a atribuição de atuar dentro da área de compras públicas com este objetivo. Por fim, este novo papel que as compras públicas assumem revela a importância de se ter um olhar multidimensional de todas as etapas do ciclo de compras e das dimensões que envolvem a atividade de compras públicas.

Como se pode verificar, a área de compras públicas está passando por inúmeras mudanças, desde o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se assim sua função estratégica dentro das organizações públicas. Segundo Costa, A. (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta ainda o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público. Batista e Maldonado (2008) destacam que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois se contrapondo ao processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

O aperfeiçoamento das compras públicas muito mais que proporcionar um melhor aproveitamento dos recursos, provem da necessidade eminente de se atender as crescentes demandas sociais. Essa melhora, na visão de Terra (2016), é complexa uma vez que envolve modificações culturais e estruturais sendo que, para isso, a Administração Pública deve adotar modelos de compras públicas que viabilizem uma gestão estratégica comprometida com a profissionalização no processo de compras.

Na visão de Knoplock (2012), há muito tempo o setor de compras foi visto como um setor burocrático, mas as organizações perceberam que a compra de produtos e a contratação de serviços representava um fator importante para a

competitividade de sua atividade, já que um bom processo de compra podia proporcionar uma significativa redução nos custos, podendo ocasionar (ou não), melhoras expressivas nos lucros ou nos benefícios gerados. Além disso, o uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado (LIMA, 2015).

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

De acordo com Mohan (2013), a compra pública, de maneira clássica, é definida como a implementação de obras, bens e serviços nas melhores condições possíveis, tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade. Além do suprimento dos bens e serviços necessários à execução das políticas públicas e ao funcionamento regular do Estado, a expansão dos critérios tradicionais das compras públicas, incorporando elementos de impacto social e cuidado com o meio ambiente, parece ser pertinente e legítima ao potencializar as ações dos governos fundamentadas na inclusão social e na preservação ambiental. A compra, de uma perspectiva mais genérica, realiza-se por intermédio de um contrato bilateral, com direitos e obrigações e com pagamento de preço, como contraprestação da transferência do domínio do bem (CÂMARA e FROSSARD, 2010).

De acordo com Szanto (1998), o desenvolvimento sustentável é um conceito que se encontra em expansão, ampliando frequentemente suas fronteiras de forma a conseguir abarcar a complexidade que envolve a temática, que por seu caráter multidisciplinar não pode ser reduzida a uma única dimensão, sob o risco de abandonar seu caráter sustentável distante da realidade concreta. Novas configurações institucionais e o contínuo desenvolvimento de acordos e protocolos preveem maior evolução da política internacional que se estabelece. Para atingir a sustentabilidade, o homem não deveria em sua totalidade explorar a natureza para

além da sua capacidade de renovação, o que implica adotar novos estilos de vida e novos caminhos para o desenvolvimento, menos concentrado no bem estar pessoal e no lucro e mais centrado no bem estar coletivo e no respeito pela dignidade humana e pela natureza.

Na visão de Sachs (2010), uma das suas contribuições mais importantes é a expansão da visão de eficiência, ultrapassando o domínio absoluto da perspectiva produtivista, aliando o compromisso à eficiência social, a qual é avaliada pela capacidade de proporcionar trabalho de qualidade, bem estar social e dignidade para todos os envolvidos no processo e, ainda, incorporar a ecoeficiência, ou seja, produzir mais e melhor com o menor uso de recursos naturais e menos emissão de resíduos. Ainda que a ampliação do conceito de eficiência possa gerar custos adicionais, contrariando a lógica do modelo tradicional, só o alinhamento entre eficiência econômica, ambiental e social se justifica e pode apontar para um futuro realmente sustentável e humanamente decente.

Segundo Birdeman *et al* (2008), a compra pública sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto/serviço, que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. Sendo assim, a licitação sustentável (compra sustentável) é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Por intermédio da compra sustentável, as organizações públicas poderiam usar de seu poder de compra para dar um sinal ao mercado a favor da sustentabilidade, passando a escolher bens e serviços e, aliando aos critérios atuais, quesitos socioambientais: i) razões econômicas: a melhor relação custo-benefício, preço, qualidade, disponibilidade, funcionalidade; ii) aspectos ambientais, contratos públicos ecológicos, ou seja: os impactos do produto e/ou serviço em seu ciclo de vida, produção ou descarte sobre o meio ambiente; e iii) aspectos sociais: efeitos de decisões de compra em questões como erradicação da pobreza, equidade internacional na distribuição dos recursos, condições de trabalho, direitos humanos (BIRDEMAN *et al.*, 2008).

Apoiadas nos critérios de sustentabilidade as compras públicas trariam os seguintes benefícios: (i) redução de impactos ambientais adversos decorrentes de contratos públicos; (ii) utilização mais eficiente dos recursos públicos; (iii) estímulo aos

mercados locais e globais à inovação de produtos e serviços sustentáveis para compradores, sejam públicos e/ou privados; (iv) melhorar o comportamento “ético” dos fornecedores/empreiteiros, especialmente, e do público em geral; (v) melhorar as condições de trabalho, saúde e segurança e as condições dos grupos desfavorecidos no país que aplica a Compra Pública Sustentável (ADJEI, 2010).

É essencial que a administração pública faça suas compras e contratações de forma sustentável, sendo exemplo para a sociedade e para as empresas, fomentando um mercado mais equitativo e ético. As compras públicas são um instrumento fundamental para se avançar na construção de uma economia mais verde e inclusiva, fato reforçado no documento “O Futuro que Queremos” incorporado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e aprovado na Rio+20 em 2011 (BRASIL, 2011).

Segundo Biderman (2008), a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública tem por finalidade propor normas, ações e incentivos junto ao Ministério do Planejamento, levando em conta diretrizes básicas como o menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; a preferência por materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Segundo Abreu, Feitosa e Motta (2012), existem hoje diversas experiências de licitações sustentáveis em curso, tanto no governo federal como nos subnacionais, mas há muito mais por fazer diante do potencial brasileiro neste campo. Uma barreira encontrada é a falta de engajamento dos servidores, normalmente sob a alegação de haver impedimentos legais para o enfoque socioambiental nas licitações. Na visão dos autores é coisa do passado justificar que a Lei 8.666/1993 impede a preferência por produtos sustentáveis porque restringem a competição ou são mais caros que os convencionais. Existe uma nova compreensão do que é a “melhor compra”, com base jurídica para se optar por ela. Mesmo podendo custar mais inicialmente (preço de etiqueta), produtos mais eficientes no consumo de água e energia, por exemplo, implicam em economia a médio e longo prazos para as administrações.

Com o desenvolvimento tecnológico, a maior escala de produção e a consciência da sociedade, o custo financeiro de muitos processos e produtos ditos

“sustentáveis” tem diminuído bastante nas últimas décadas. Enquanto essa mudança de paradigma não alcança todos os órgãos públicos já existem ferramentas como as compras compartilhadas, que favorecem a redução do preço pelo ganho de escala. Com o passar do tempo a expectativa é de que as compras sustentáveis sejam tão comuns, que a aquisição de um produto ou serviço sem essas garantias seja inviável e mesmo banida (BRASIL, 2018).

Ainda segundo Biderman (2008), a legislação brasileira já traz diversos elementos e critérios para as compras públicas sustentáveis, porém falta ação individual e institucional, cumprimento da legislação e maior fiscalização e posicionamento dos órgãos de controle. O avanço das compras governamentais sustentáveis cumpre com diversos papéis, desde fomentar a educação ambiental de seus servidores, induzir políticas de crédito socioambiental responsáveis, gerir responsabilmente o orçamento público até mobilizar a agenda das empresas privadas, com reflexos em diversas cadeias produtivas.

Como exemplo de ações voltadas para essa área, podemos citar a Agenda 21 nacional voltada para compras públicas sustentáveis, bem como a Lei Federal no 11.947/2009, que determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar. Ações como estas, que buscam a criação de mercado para produtos sustentáveis e o estabelecimento de novos parâmetros para o setor privado, fomentam a questão em âmbito nacional e integram e potencializam diferentes políticas públicas, geralmente dispersas e, por isso, enfraquecidas (OLIVEIRA e SANTOS, 2015).

Ainda segundo os autores, diante do exposto, destaca-se que o papel central do setor público, comprometido com a promoção da sustentabilidade, é alterar o paradigma atual de compras públicas, reduzido a critérios de preço e qualidade, desprezando critérios de promoção social e de preservação ambiental, o que poderá impactar diretamente nos padrões de produção e impulsionar determinadas organizações que se destacam pela inclusão social e pelo cuidado ambiental. Destaca-se que é inegável a pressão de setores específicos da sociedade em impedirem critérios que possam beneficiar cooperativas populares, empreendimentos de economia solidária, entre outros, uma vez que esses critérios limitariam a participação de empresas tradicionalmente fornecedoras públicas. As cooperativas solidárias, ao integrar diferentes compromissos como erradicação da pobreza,

preocupações ambientais, distribuição de renda, equidade e busca do bem comum, acabam por tratar os diferentes de forma diferenciada, atuando de forma a complementar o papel, supostamente, estatal.

Na visão de Abramo (2014), uma questão que merece destaque nesse universo é o elevado grau de corrupção nas licitações públicas, que está diretamente relacionado com o padrão de qualidade, de eficiência e de transparência dos mecanismos de controle, de regulação e de punição empregados pelo próprio Estado. A “grande” corrupção acontece, mais tipicamente, em licitações públicas, incluindo-se a fase política de definição de projetos e a execução física do que se licitou. Desse modo, pelo fato de as CPS estarem ainda em fase de demarcação, adverte-se para a necessidade de um melhor método de fiscalização. Assim, ao que tudo indica, esse segmento de compras públicas necessita ainda de um efetivo exercício do controle social e mesmo de pressão da sociedade para se transformar num efetivo mecanismo de transformação socioambiental.

2.2 MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

De acordo com Thai (2009) o sistema de compras públicas é composto por quatro estruturas básicas: estrutura organizacional, legislação e regulamentações, força de trabalho e processos e procedimentos. Entretanto, cada sistema possui um formato de cada país que depende de dois conjuntos de fatores (THAI, 2009):

- A estrutura do governo, que pode ser unitária ou federada e adotar uma estrutura organizacional de compras centralizada ou descentralizada.
- O ambiente cultural, administrativo, econômico, legal e social, próprio de cada país, que torna inapropriado a adoção de qualquer sistema de compra pública preconcebido.

Assim as compras públicas no contexto internacional possuem diferenças de país para país, porém existem estudos e acordos existentes entre países, tais como:

a) A promoção pela Organização Mundial do Comércio (OMC), com o acordo de compras governamentais (*Government Procurement Agreement – GPA*), composto

por 164 países, incluindo entre eles, potências mundiais e em desenvolvimento como os Estados Unidos da América (EUA), a União Europeia (EU), Canadá, Chile e o Japão. Possui objetivo de abrir à concorrência internacional as contratações públicas entre os integrantes do acordo e, também, auxilia países em desenvolvimento a desenvolver suas habilidades e infraestrutura para que possa desenvolver seu comércio nacional (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2018) e; b) Os Estudos e relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2011) possibilitando, por meio de sistemas de centralização de compras, as formas adequadas para a integridade nas aquisições e o desempenho por indicadores sobre as compras públicas realizadas pelos países membros.

Na visão de Uehara (2012), assim têm sido desenvolvidas em sua maioria as políticas de compras sustentáveis no mundo, cuja tendência hoje é abarcar também a agenda social. Na prática das compras as questões socioeconômicas são fortemente observadas pelos gestores, sendo as mais comuns a compra de pequenas empresas e fornecedores locais e a segurança e proteção do trabalhador. Iniciativas articuladas promovem as compras sustentáveis como a *The International Green Purchasing Network* - IGPN, que agrupa instituições de governo e empresas e desde 2001 possui lei específica, e a *North American Green Purchasing Initiative* - NAPGI que auxilia agências públicas na implementação de licitações com viés sustentável.

Além dos esforços destes países em buscar eficiência, transparência, inovação, dedicação para reforçar a aplicação e o cumprimento das regras de contratações, por meio de intercâmbio de experiências em seus processos de compras públicas, percebe-se a necessidade de conhecimento de modelos de gestão adotados por países considerados potências econômicas mundiais e outros países considerados em desenvolvimento face à prática no Brasil. O mercado de compras públicas representa, em média, 12% do PIB dos países. Se aplicarmos o valor ao PIB mundial esse mercado pode chegar a US\$ 9 trilhões. Estados Unidos e União Europeia são os dois maiores mercados do mundo, seguidos pelo Japão. O Brasil aparece logo na sequência (CNI, 2017). Além destes, apresentou-se o Chile, por seu modelo apresentar particularidades interessantes quanto a seus órgãos de controle e também a Austrália, considerada referência mundial em termos de boas práticas nas compras públicas (LEADERSHIP BUSINESS CONSULTING, 2018).

2.2.1 Estados Unidos

O governo federal dos EUA é caracterizado como sendo o maior comprador do mundo, com um mercado de US\$ 1.686,8 bilhões, sendo que suas compras representam 15,1% do PIB (CNI, 2017). Nos Estados Unidos da América, o modelo de compras é baseado no sistema *Federal Acquisition Regulations* (FAR), que disciplina normas gerais para as aquisições e contratações para a federação nacional dos EUA devendo ser cumprido pelos estados e municípios, pelo menos, parte das regras contidas no FAR e, ainda, apenas quando for repassado recursos federais. Então, não existe uma legislação nacional estabelecendo um único processo de aquisição para todos os seus entes federados; possui estrutura organizacional e suas aquisições são descentralizados, tendo início o processo de aquisição pelo Departamento de Defesa, sendo recomendado pelo Escritório de Administração e Orçamento, um modelo amplo necessitando de planejamento orçamentário e estratégico.

Para as agências do Poder Executivo (em contraposição aos entes legislativos ou judiciais) o processo de licitação é regido por meio da Lei de Contratos de Serviços Armados e da Lei de Propriedade Federal e Serviços Administrativos. Diante das muitas regras impostas pelo Congresso e tribunais foi desenvolvido um corpo de direito administrativo através do Regulamento de Aquisição Federal.

Na década de 1990 a legislação americana reformulou o sistema de compras governamentais, simplificando as pequenas compras com o objetivo de alcançar resultados eficientes, abandonando métodos antes utilizados clericais. Quatro são os principais métodos (modalidades) adotados pelo governo Americano os quais possibilitam a efetivação das contratações públicas (OLIVEIRA, 2015):

a) procedimentos simplificados de contratações/aquisição (*simplified acquisition procedures*), este procedimento é adotado perante a necessidade de adquirir com rapidez a eficiência as contratações/aquisições/compras consideradas simples e pequenas, geralmente o valor não excede o limite de US\$ 150.000,00;

b) propostas fechadas (*sealed bidding*), que é adotado quando as contratações/aquisições possuem valores relevantes, porém, a seleção da melhor proposta não careça de alta complexidade baseando-se apenas no critério de menor valor ou avaliam a relação entre o preço e outros fatores relevantes para o resultado ser atingido pelo Governo. Neste procedimento é apresentado pelas empresas um

envelope contendo a proposta de preços lacrada e a Administração Pública julga de acordo com as regras contidas no Edital anteriormente fixadas.; e

c) contratação ou aquisição negociada (*negotiated competitive proposals*). Este procedimento é dividido em duas modalidades, sendo que a primeira ocorre em um ambiente que não existe concorrência, pois considera-se que é a única fonte de fornecimento e, a segunda, aquisição negociada, acontece no mercado competitivo quando se necessita aliviar a complexidade do procedimento de seleção, tornando mais fácil a decisão a ser tomada pelo Gestor.

A escolha destes procedimentos é discricionária aos gestores, porém a legislação impõe alguns limites, tais como: valor estimado da contratação e a complexidade do processo. Percebe-se que existe a preocupação com o custo do procedimento a ser contratado quando da adoção do procedimento complexo, “há uma forte preocupação com o custo do procedimento de contratação, de modo que a movimentação da máquina deve ocorrer na medida do resultado econômico a ser colhido” (OLIVEIRA, 2015). Argumenta, ainda, que os princípios da legislação são direcionados ao critério de julgamento das propostas e quanto a definição dos requisitos inseridos condizentes a contratação. São eles (1.1.2 do FAR):

- a) satisfazer os compradores em termos de custo, qualidade e tempo, o que deve ser feitos, dentre outras coisas, com a promoção da competitividade;
- b) minimizar os custos administrativos;
- c) conduzir os negócios com integridade, justiça e transparência;
- d) e cumprir os objetivos da política pública.

Desta forma, percebe-se que este país prioriza a simplificação das suas contratações públicas, com o intuito de obter maior promoção na competitividade, valorizando a transparência e integridade das partes em relação aos contratos firmados. Contratos estes que, no caso de obras, contam com uma ferramenta denominada *performance bonds* que não passa de ser um seguro que cobre o valor integral da obra se acaso houver a falência da construtora ou se for declarada inidônea e, ainda, se não reunir condições de concluir o projeto, a seguradora terminará o serviço.

O governo federal americano utiliza-se de seu poder de compras para alcançar objetivos socioeconômicos. Cabe destacar, ainda, que nos EUA a questão da sustentabilidade já é incorporada. Eles enfatizam compras de grupos minoritários e de mulheres, além de considerarem questões de eficiência energética com o

programa *Energy Star*, que se vangloria por ter ajudado a economizar 18 bilhões de dólares em 2010 (USA, 2012). Assim, a estrutura organizacional e o processo de compras públicas possuem fragmentação e são descentralizados.

2.2.2 União Europeia

Já a União Europeia é o segundo mercado em termos de compras públicas, com U\$\$ 1.600,0 bilhões (CNI, 2017) De acordo com o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (COUNCIL, 2014), três são as diretivas que existem na União Europeia para regular as compras públicas: a do setor Público para contratos de obras, suprimentos e serviços públicos, com valor igual ou superior para contratos de obras de 5.548.000 euros e para todos os contratos de fornecimento de serviços no valor de 443.000 euros; a de utilitários, para contratos nos setores de água, energia, transportes e serviços postais, com valor igual ou superior para contratos de obras de 5.548.000 euros, todos os serviços relacionados com serviços sociais e outros no valor de 1.000.000 euros, e todos os outros contratos de serviço, todos os concursos de design, todos os contratos de suprimentos no valor de 443.000 euros e a de contratos concessão no valor igual ou superior de 5.548.000 euros. Compras realizadas pelos entes de forma centralizada. Dois são os critérios para adjudicação das compras existentes na legislação europeia: o preço mais baixo e a proposta economicamente mais vantajosa (COUNCIL, 2014).

O modelo europeu prevê cinco modalidades licitatórias para a celebração de contratos, ou seja, concurso aberto, concurso limitado, procedimento concorrencial com negociação, diálogo concorrencial e das parcerias para inovação (COUNCIL, 2014). O termo “concurso” equivale ao que o direito brasileiro conhece por licitação.

Em relação ao concurso aberto (licitação aberta) qualquer agente econômico interessado pode participar mediante a apresentação de propostas. É garantido ao mercado prazo mínimo de 35 dias para a apresentação da documentação ou, em casos especiais, devidamente justificado, o prazo de 15 dias. Nesta etapa é realizada a habilitação e qualificação de todos os licitantes em etapa independentes, porém estas etapas podem transcorrer sequencialmente ou simultaneamente (COUNCIL, 2014).

O concurso limitado (licitação limitada) refere-se em licitação na qual, posterior ao ato convocatório, os fornecedores manifestam seu interesse em participar do procedimento de contratação e, ao cumprirem alguns requisitos previamente estabelecidos, recebem autorização para a apresentação de propostas. Assim, inicialmente ocorre a fase de pré-qualificação, restringindo a etapa de propostas aos candidatos qualificados. O prazo mínimo para recebimento de propostas desta modalidade é de 30 dias, porém, é reduzido em razão da publicação do anúncio de pré-informação (COUNCIL, 2014).

O procedimento concorrencial com negociação é quando o fornecedor solicita a participação em resposta a aviso da entidade contratante ou a convite para apresentação de informações necessárias para sua pré-seleção, conforme requisitos contidos no ato convocatório. Os fornecedores pré-avaliados, então, apresentam uma primeira proposta comercial, que servirá de base para negociações posteriores conduzidas em uma ou mais fases sucessivas com o intuito de filtrar o número de licitantes. É permitido nesta modalidade a negociação com cada participante em todas as fases, com exceção da proposta final. É permitido no decorrer da negociação a alteração das especificações técnicas do produto/serviço a serem contratadas ou outros elementos contidos no ato convocatório, caso em que será reaberto o prazo para que todos reapresentem as propostas atualizadas. Porém, os requisitos mínimos para habilitação, os critérios de julgamento e a negociação não se alteram. Desta forma, no momento em que desejar concluir as negociações, o órgão contratante solicitará aos candidatos pré-selecionados a formulação de proposta final para proceder ao julgamento com intuito de celebrar o contrato (COUNCIL, 2014).

O diálogo concorrencial tem como intuito discutir durante o procedimento o próprio objeto da licitação e, então, escolher a proposta comercial nele baseada. Esta modalidade é bifásica, ou seja, abarca fornecedores que solicitam participação e recebem convite do ente contratado após a avaliação das informações prestadas inicialmente. Ao longo do processo as autoridades desenvolvem, com os fornecedores selecionados, um diálogo que visará identificar e definir os meios que melhor possam satisfazer as suas necessidades. Assim, podem debater com os participantes selecionados todos os aspectos da licitação, respeitando-se as regras de proteção e divulgação de informações. É possível o desenvolvimento do diálogo em fases sucessivas com o intuito de reduzir o número de soluções gradualmente, possibilitando aos órgãos a manutenção de um ou mais soluções aptas a satisfazerem

suas necessidades. Quando encerrado o diálogo, o órgão solicita a cada participante a apresentação de suas propostas finais com base na solução ou soluções apresentadas e especificadas durante o diálogo, contemplando nelas todos os elementos exigidos e necessários à execução do projeto. Mesmo nesta fase final a autoridade poderá requerer esclarecimentos, detalhamentos e aprimoramento da proposta, de modo que não se alterem os elementos fundamentais nem prejudiquem os requisitos estabelecidos no edital (COUNCIL, 2014).

E, por fim, a modalidade parceria para inovação constitui no procedimento aberto primariamente a qualquer fornecedor, limitando-se a apresentação de proposta comercial aos proponentes qualificados e convidados, de acordo com critérios que levem em conta suas capacidades no campo da pesquisa e desenvolvimento, assim, também, na implementação e elaboração de soluções inovadoras. Nesta modalidade, o órgão contratante indica a necessidade de obra, produto, serviço inovador, pois não poderá contratar/adquirir algo que o mercado já disponibiliza (COUNCIL, 2014).

A União Europeia, segundo Brammer e Walker (2011) adotou um conjunto de instrumentos legais e políticos para seus Estados Membros, em especial com a aprovação de duas diretivas: 2004/17 e 2004/18. Se, em 2003, a França incluiu metas de compras verdes em sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Holanda reconhece o poder dessas práticas desde 1990 ao estabelecer que 100% das licitações deveriam dar preferência a aspectos ambientais e sociais no prazo de dez anos e 50% para os governos locais holandeses, em doze anos. As políticas nacionais e subnacionais foram impulsionadas com a estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2006, que obriga seus Estados Membros a alcançarem nível de compras públicas sustentáveis equivalente àquele alcançado pelos Estados Membros com maior desempenho em 2010; hoje a maioria dos países europeus possuem planos de produção e consumo sustentáveis.

2.2.3 Japão

O Japão, por sua vez, é o terceiro maior mercado com U\$\$ 393,1 bilhões, o que representa 16,2% de seu PIB (CNI, 2017). As práticas de compras públicas no Japão são descentralizadas nas entidades demandantes, porém existe uma fonte de dados comum para que as entidades pesquisem quando identificam a necessidade

de realizarem suas compras. Já que o Japão é uma das partes do *Government Procurement Agreement* (GPA), sua legislação replica o contido no acordo. O responsável pelas compras públicas, gestão, acompanhamento dos contratos, armazenagem de informações importantes, bem como pelo acompanhamento da satisfação dos fornecedores é o Ministério japonês de Negócios Estrangeiros, que busca investimento no país e no mundo para o desenvolvimento do território nacional por meio do Jetro (*Japan External Trade Organization*). O Jetro, criado em 1958, para promover as exportações produzidas no Japão teve alteração para a promoção do investimento direto estrangeiro no Japão e ajuda as pequenas e médias empresas a maximizarem o seu potencial de exportação global. Cabe destacar, também, que o Japão possui iniciativas na área ambiental para tornar suas compras mais sustentáveis (JAPAN, 2012).

As compras públicas locais, contam com o auxílio de lei nacional, que descentraliza suas aquisições e promove competição e o governo nacional conta com resoluções especiais acerca da matéria de compras públicas (Nakano e Mori, 2010). Esta lei de autonomia local regula os contratos dos governos locais. Já, para contratos considerados grandes com o governo nacional, é aplicado o acordo sobre Contratos Públicos GATT da Organização Mundial do Comércio.

O Método (modalidade) de contratação pública geral é, em regra, feito por processo de concorrência aberta, pois entendem que é a maneira mais transparente e econômica de realizar o processo de compras. Os requisitos do edital de concorrência são publicados, em regra, em diário oficial, já para os governos locais, podem utilizar-se de meios equivalentes. Segundo Umeda (2010) são modalidades adotadas nas compras públicas do Japão a Concorrência Aberta, a Concorrência limitada e a Negociação Direta.

Concorrência aberta é o método considerado padrão no Japão, contudo, pode ser evitado quando o valor do contrato é baixo. Geralmente existe a pré-qualificação para que a empresa participe da concorrência. As agências do governo estabelecem as condições de pré-qualificação para cada tipo de aquisição, como serviços, fabricação, construção e vendas de mercadorias e, também, podem exigir pré-qualificação para determinado contrato de acordo com o objeto.

Concorrência limitado pode ser utilizada quando há um número pequeno de fornecedores ou quando haveria desvantagem para o governo em ter este procedimento lançado. As agências indicam aqueles que podem ser participantes na

concorrência, a designação deve possuir 10 ou mais participantes; deste ponto em diante a modalidade se assemelha à concorrência aberta.

Negociação direta é quando as aquisições nas modalidades anteriores não são adequadas por existirem restrições severas de tempo ou desvantagem na adição da concorrência aberta. Ainda, quando a licitação foi considerada deserta por duas vezes, a agência do governo pode negociar diretamente com um fornecedor ou quando um vencedor de uma licitação não firmar o contrato vencido. O preço deve ser estimado pela agência antes da formalização da contratação, por meio de duas ou mais estimativas de preços quando possível. No final, quando a agência determinar o contratante, o contrato é pactuado.

De acordo com Nakano e Mori (2010) dois são os métodos excepcionais de contratação pública no Japão: o procedimento de concorrência seletiva e o procedimento de concorrência única. Na concorrência seletiva, apenas um número relevante de pequenos potenciais concorrentes são previamente selecionados podendo participar do processo. Este tipo de concorrência é permitido onde não existem muitos licitantes potenciais, em que a concorrência aberta pode prejudicar a entidade contratante ou quando o preço foi abaixo dos valores determinados no BSAAR (*Budget, Settlement of Account and Accounting Regulations*). Já o procedimento de concorrência única é permitido quando o processo se enquadrar em algumas das seguintes condições: a necessidade de manter atos do estado confidenciais; O preço-alvo está abaixo de um critério específico fornecido no BSSAR; é necessário para o propósito de proteger e promover a indústria; ou outra razão específica a respeito (Nakano e Mori, 2010). Ainda o autor afirma, que embora o procedimento de concorrência única seja classificado como procedimento excepcional, tradicionalmente é utilizado pelas entidades contratantes.

2.2.4 Austrália

O governo australiano é um grande mercado potencial, usando uma variedade de métodos de aquisições diferentes para atender aos seus requisitos. As regras processuais aplicam-se a aquisições avaliadas acima de US\$ 80.000, a menos que cobertas por uma isenção específica. Os procedimentos baseiam-se no pressuposto

subjacente de que haverá uma abordagem aberta ao mercado, a menos que certas circunstâncias limitadas se apliquem. Eles permitem os seguintes métodos de aquisição: Concurso aberto e Proposta limitada.

Na modalidade Concurso aberto podem participar quaisquer empresas que possam satisfazer os requisitos. Um concurso aberto é anunciado no AusTender e as organizações governamentais usam uma Abordagem de Mercado aberta para convidar publicamente todos os fornecedores em potencial para concorrerem. Os fornecedores interessados podem responder fornecendo as informações necessárias sendo todas as respostas avaliadas de acordo com os critérios de seleção para, então, o melhor fornecedor ser selecionado.

Já a Proposta Limitada está aberta apenas para os fornecedores em potencial que são convidados a enviar uma resposta. Ao aplicar este método de aquisição, algumas das regras processuais relevantes para o concurso aberto não são necessárias, sendo esse método comum para aquisições abaixo dos limites relevantes ou de acordos existentes, como uma oferta permanente. Ao se contrair acima dos valores limite as organizações governamentais só podem usar a abordagem da Licitação Limitada quando suas circunstâncias são permitidas sob uma Condição Limitada de Licitação ou por uma Isenção; uma lista destes é estabelecida nas Regras de Aquisições da Commonwealth (AUSTRÁLIA, 2018).

O AusTender é um sistema gratuito de informações sobre aquisições operado pelo governo australiano. Ele fornece publicação centralizada de oportunidades de negócios do governo, planos de aquisições anuais e contratos adjudicados. De um modo geral, todos os requisitos governamentais acima de U\$\$ 80.000 são anunciados publicamente através do AusTender e estão abertos a qualquer empresa que queira responder. Essa abordagem incentiva a concorrência justa e ajuda a obter o melhor custo-benefício. Existem, porém, algumas exceções a essa regra, como as compras de baixo valor, que não precisam ser anunciadas publicamente (AUSTRÁLIA, 2018).

Ainda segundo o autor, em todo o governo australiano, existem diferentes áreas responsáveis pela compra de bens e serviços do setor privado. Isso significa que, para a maioria dos bens e serviços não existe um único "mercado governamental". Todas as organizações do governo australiano têm regras de aquisição que devem seguir e que estão contidas na Lei de Desempenho e Responsabilidade em Governança Pública de 2013 (a Lei do PGPA), na Norma do PGPA de 2014 e nas Regras de Compra da Commonwealth (CPRs). As duas

primeiras fornecem a estrutura legal geral que os funcionários do governo devem seguir ao realizar uma aquisição. Já as Regras de Compra da Commonwealth (CPRs) possuem duas divisões. A divisão 1 contém as regras que se aplicam a todas as aquisições.

O foco central da Divisão 1 é a obtenção de custo-benefício. Os CPRs exigem que as organizações governamentais conduzam suas aquisições de maneira que: encoraje a competição, alcance uma aquisição eficiente, eficaz, econômica e ética, forneça responsabilidade e transparência, garanta uma concorrência aberta e eficaz, gerencie o risco de aquisições e siga as regras de aquisição. Já a Divisão 2 contém regras que se aplicam a aquisições com valor acima de \$ 80.000 (com algumas exceções). Além da legislação e das políticas do governo, algumas organizações governamentais têm suas próprias políticas de aquisição, mas não substituem as CPRs. Por fim, destaca-se que o governo australiano incentiva as pequenas empresas a competir pelo trabalho do Governo e está comprometido em obter pelo menos 10 por cento das aquisições em valor de pequenas e médias empresas (PMEs) (AUSTRÁLIA, 2018).

2.2.5 Chile

As licitações realizadas pelo Chile são regidas por meio da Lei de Compras n.º 19.886/03, juntamente com o Decreto Supremo n.º 250/14, os quais encontram toda a base de dados acerca da prestação de serviço e dos contratos administrativos promovidos no país. São observados os princípios de ordem geral como o da Legalidade, Igualdade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Estrita Sujeição às Bases de Licitação e da Não Formalização (CHILE, 2018).

A Administração adjudicará seus contratos por meio de licitação pública, privada ou contratações diretas. O conceito de licitação é definido pelo artigo 2º da Lei de Compras e trata-se de procedimento administrativo que possui caráter concursal pelo qual a Administração convoca os interessados por meio da realização de chamada pública, sujeitando-se às regras fixadas, formulem propostas, dentre as quais a Administração selecionará e escolherá a que for mais conveniente.

De acordo com a legislação chilena, cinco são os procedimentos de contratações existentes no Chile, estes se relacionam com o vulto e a complexidade da contratação, sendo regulados diretamente pelo Decreto 250/14. As modalidades existentes são: Convênio Marco, Licitação Pública, Licitação Privada, Contratação Direta e Compras Menores (CHILE, 2018).

A modalidade Convênio Marco destina-se para aquisições nas quais se estabelecem preços e condições de compra para bens e serviços. Os bens e serviços são encontrados em catálogo eletrônico disponibilizado pelo sistema Chile Compra Expressa, para acesso dos órgãos Públicos, os quais poderão emitir uma ordem de compra aos fornecedores, tornando rápido o processo de aquisição.

As licitações públicas são aquelas em que a administração realiza chamamento público, convocando os interessados para que, sujeitando-se as regras contidas em edital formulem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente. Nesta modalidade, qualquer pessoa poderá apresentar propostas, sendo que as chamadas públicas deverão ser feitas por meio de sistema de acesso público mantido pela Diretoria de Compras e Contratação Pública – DCCP (CHILE, 2018).

Em relação a licitação privada, nesta modalidade são convocados determinados fornecedores após justificativa, para que se submetam às regras contidas em edital e formulem propostas entre as quais serão selecionadas e aceita a mais conveniente. A licitação direta refere-se ao procedimento de contratação em que devido à natureza da negociação não poderá seguir os ditames presentes na modalidade de licitação pública e direta. Porém, deverá seguir conforme determina o regulamento e a Administração, não podendo fragmentar suas contratações com o propósito de evitar o procedimento da licitação (CHILE, 2018).

A legislação chilena contemplou a criação de instituições públicas especializadas em matéria de compras e contratações, como a Direção de Compras e Contratações Públicas – DCCP cujas funções são de prestar assessoria aos órgãos públicos, supervisionar o correto funcionamento do sistema de informação, licitar os convênios marco e promover a competitividade nas contratações da administração assim como, também, da criação de um sistema de informação no qual os órgãos da administração são obrigados a utilizar em todas as suas contratações disponibilizando os editais, resoluções e demais atos administrativos dos processos e a criação do

Tribunal de Compras e Contratação, órgão especializado para o conhecimento e resolução dos conflitos que se suscitam sobre a matéria (CHILE, 2018).

Como se vê, exemplos de boas práticas existentes nos contextos internacionais não são poucas. Em comparação o modelo do Brasil em relação ao modelo adotado pelos Estados Unidos da América – EUA, percebe-se uma legislação semelhante, a princípio com a do contexto brasileiro, com a responsabilidade da federação em regular normas gerais, deixando a cargo do Estado e do Município a regulamentação específica. Ainda, possuem estrutura organizacional e as compras públicas descentralizadas com modalidades simplificadas abandonando os métodos clericais na busca de resultados mais eficientes.

As escolhas das modalidades dependem da discricionariedade dos gestores levando em consideração o valor e a complexidade do processo, de certa forma, o que acontece no Brasil. Assim, é notória a preocupação com o custo do procedimento a ser adotado, não sendo abertos tipos de procedimentos em que o resultado econômico esperado não possa ser colhido, deixando claro o intuito de obter maiores promoções em relação a competitividade, valorizando a transparência, integridade das partes e a segurança por meio de garantia de execução de serviços condicionados nas assinaturas dos contratos.

Já países como Japão e Chile possuem estruturas descentralizadas, entretanto, possuem fonte de dados comuns para que as entidades busquem realizar suas compras. Padrão este adotado diferentemente do aplicado no Brasil, em que todos os entes federados dispõem suas próprias bases de preços. Ainda em comparação com o Brasil, o modelo Chileno contemplou em sua legislação própria de compras e contratações públicas a criação de instituições que servem apoio aos órgãos públicos, como a realização de compras para todos os entes, a criação de portal de transparência para todos os federados disponibilizarem os editais, resoluções, além também de criação do Tribunal de Compras, ações estas que fogem da realidade brasileira, porém, aparentam-se eficientes para a realidade chilena.

Tabela 1 – Processo de compras dos países

País	Principais Características
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Possui estruturas descentralizadas • Os entes federados dispõem suas próprias bases de preços. • Alta rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Possui estruturas descentralizadas • Acordo sobre Contratos Públicos GATT, da Organização Mundial do Comércio, é aplicado. • É possível haver flexibilização para inovações. • Os entes federados dispõem suas próprias bases de preços. • São modalidades adotadas, levando em consideração o valor e a complexidade do processo: i) procedimentos simplificados de contratações/aquisição; ii) propostas fechadas e a; iii) contratação ou aquisição negociada.
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> • Compras realizadas pelos entes de forma centralizada. • Acordo sobre Contratos Públicos GATT, da Organização Mundial do Comércio, é aplicado. • É possível haver flexibilização para inovações. • O modelo europeu prevê cinco modalidades licitatórias para a celebração de contratos, levando em consideração o valor e a complexidade do processo: i) concurso aberto; ii) concurso limitado; iii) procedimento concorrencial com negociação; iv) diálogo concorrencial e; v) parcerias para inovação
Japão	<ul style="list-style-type: none"> • Possui estruturas descentralizadas • Acordo sobre Contratos Públicos GATT, da Organização Mundial do Comércio, é aplicado. • É possível haver flexibilização para inovações. • Fonte de dados comum para que as entidades busquem realizar suas compras. • São modalidades adotadas, levando em consideração o valor e a complexidade do processo: i) a Concorrência Aberta; ii) a Concorrência limitada e a; iii) Negociação Direta.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Possui estruturas descentralizadas • É possível haver flexibilização para inovações. • Criação do Tribunal de Compras • As modalidades existentes são, levando em consideração o valor e a complexidade do processo: i) Convênio Marco; ii) Licitação Pública; iii) Licitação Privada; iv) Contratação Direta e; v) Compras Menores.
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> • Compras realizadas pelos entes de forma descentralizada. • É possível haver flexibilização para inovações. • O modelo australiano prevê duas modalidades licitatórias para a celebração de contratos, levando em consideração o valor e a complexidade do processo: i) concurso aberto e; ii) proposta limitada;

Fonte: elaborado pelo autor.

As modalidades europeias demonstram um avanço em relação as contratações públicas, buscando eficiência, inovação e rapidez em suas aquisições despertando pontos positivos nas modalidades adotadas, servindo de exemplo para que países em desenvolvimento como o Brasil para que possam se espelhar em um futuro próximo. A tabela 1 sintetiza as principais características dos países analisados.

Olhando para o contexto macro das compras públicas, percebe-se que os países analisados possuem estruturas possibilitando a participação de agentes estrangeiros em seus processos internos, até devido a existência de blocos de

acordos econômicos e comerciais. Todos os países possuem normatizações gerais e/ou específicas que buscam atender as demandas, porém, percebe-se que no contexto internacional a atividade de compra pública é minuciosamente normatizada, todavia é possível haver flexibilização para inovações. Já o ordenamento brasileiro possui alta rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações. A prioridade é o cumprimento estrito da lei, sem grande preocupação com o resultado da aquisição, diferente dos modelos anteriormente analisados.

Mediante esta análise de modelos internacionais, estilos de contratações inseridas em cada contexto de cada país, uns possuindo aspectos mais evoluídos que outros, porém, se encaixando em cada realidade adotada e que sempre buscam pela maior eficiência das compras públicas, embasados sobre princípios norteadores que auxiliam a competitividade e transparência para a melhor aquisição. Características com tendências a centralização e descentralização de suas compras públicas são encontradas nos modelos de gestão de compras públicas adotados por estes países.

2.3 MODELOS DE GESTÃO

De acordo com Kliemann Neto; Possamai e Selig (1999, p. 2), as organizações buscam modelos de gestão e isso acontece, pois para que a Administração Pública possua garantia da qualidade são necessários elementos considerados indispensáveis como padrões para a sua gestão, ou seja, que caminhem em algo confiável e recomendável para que os gestores possam encaminhar seus esforços.

Para que exista gestão de organização é necessário que esta defina o estilo de trabalho a ser adotado e que a união dos servidores seja integrada em prol de objetivo maior. É importante que o modelo identifique a organização de forma eficiente. A existência de modelo de gestão proporcionará à organização parâmetros que ela seguirá. Parâmetros estes relacionados aos insumos, produtos, processos e equipamentos necessários para que se atinjam aos objetivos da organização de forma adequada. A existência de um modelo de gestão precisa possuir elementos necessários para que a organização gere credibilidade e competência organizacional com clareza do caminho a percorrer e ainda a legitimação dos serviços desenvolvidos. Os modelos de gestão auxiliam para entender e descrever as organizações. Desta

forma é importante que cada organização possua o seu próprio modelo de gestão, realizando revisão do modelo quando da realização do planejamento estratégico.

2.3.1 Gestão de compras públicas

A gestão de compras públicas é realizada a partir do entendimento de que está incluso na gestão o planejamento, a execução, o controle e as ações que envolvem a rede e o processo de aquisições públicas assim, também, como todos os componentes que estão envolvidos com as atividades de gestão. Diante disso é importante que se mantenha objetivo na ampliação da qualidade da gestão administrativa dos procedimentos relacionados às compras públicas, com o propósito de melhoria processual e de uma maior eficácia.

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

É notável nos dias atuais a percepção do caráter complexo e estratégico que possui a gestão, tornando o tema a cada dia mais notável e importante na análise de compras públicas. Uma nova abordagem à função de compras tem emergido gradualmente a partir das últimas duas décadas, fazendo com que esta função seja vista não mais somente como de natureza operacional e tática, mas como algo considerado, em muitas companhias, de importância estratégica chave (HUMPHREYS; MCVIVOR; MACALEER, 2000, p. 85-93).

Santana (2015) argumenta que as aquisições públicas são uma das principais atividades meio do governo, sendo considerado extremamente importante a sua capacidade como fator de gestão em fomentar, impactar e direcionar políticas públicas, assim como os objetivos estratégicos do governo, a administração das compras públicas cada vez mais ganha destaque. Além disso, são um dos principais motores das economias, tendo impacto direto sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre outros indicadores econômicos e sociais.

Ainda, para o autor, a ausência na gestão de compras públicas de indicadores, metas, índices de desempenho, avaliação de riscos, de desempenho, assim como outros elementos que são necessários para se manter uma boa gestão pública. Autores como Vilhena; Hirle (2013) alegam que um dos maiores desafios presentes nos setores de compras públicas é o processo de comunicação e de relacionamento entre os setores finalísticos e o de compras, acreditando que com a aproximação destas áreas possibilitará um trabalho em conjunto para alcançar melhores resultados nas compras públicas.

Para Ferrer (2015), um dos principais problemas enfrentados pela gestão pública está relacionado ao planejamento da demanda, no dimensionamento e nas especificações do objeto, assim como na gestão dos próprios contratos. Outro importante destaque é feito por Vilhena; Hirle (2013), em relação a necessidade de existir uma gestão por processos. Assim, Kanaane *et al* (2010, p.128) corrobora com este entendimento:

Cada vez mais se valoriza a gestão por processos, que possibilita uma visão integrada de todas as atividades da organização. Essa gestão permite a formulação de estratégias que contribuem para a promoção da qualidade, com redução de custos e maior satisfação de clientes internos e externos.

Trabalhar na melhoria da gestão, para Ferrer (2015) é uma arma central na prevenção de tantos erros humanos, assim como a corrupção que ocorrem no processo de compras pública. Assim, com o planejamento na melhoria do gasto público, possibilitar-se-á o levantamento de desperdícios públicos que podem retornar em maior capacidade de investimento, constituindo-se em uma ferramenta de gestão cada vez mais fundamental.

[...] gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Assim, cabe ao poder público desenvolver técnicas ou adaptá-las da iniciativa privada e incorporá-las à gestão pública para aumento da eficiência destes gastos (TRIDAPALLI, FERNANDES; MACHADO, 2011, p. 402).

Neste caminho de pensamento o Tribunal de Contas da União – TCU emitiu relatório em relação à gestão das aquisições públicas.

Gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para

a consecução de seus objetivos”. Como base nesse referencial teórico, a gestão das aquisições foi avaliada a partir do exame dos mecanismos de planejamento, de gestão de pessoas e de padronização dos processos de trabalho da área (TCU, TC 024.195/2014-6, p. 2).

A partir deste relatório de auditoria exarado pelo TCU, publicado no relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – a Governança e Gestão das aquisições, realizada possuindo o objetivo de verificar se as práticas de governança e gestão referentes as aquisições públicas adotadas por 20 órgãos e entidades pertencentes a esfera Federal enquadram-se às boas práticas e a legislação em vigor. A partir dos resultados obtidos, capta-se que é necessário que existam iniciativas para buscar o aperfeiçoamento das atividades de compras públicas nas organizações governamentais.

O relatório emitido pelo TCU teve como estrutura três referências: governança, gestão e aquisição. A governança foi definida como atividade exercida pela alta administração das organizações correspondentes com as funções de avaliação, direção e monitoramento, por meio de diretrizes, políticas e controles para o alcance de objetivos estratégicos. A gestão entendeu-se como a atividade realizada na execução de processos e ações, por meio de servidores qualificados, visando cumprir os objetivos estratégicos definidos. E as aquisições definiram como as contratações de bens e serviços que darão suporte à execução das atividades finalísticas e meio, para que em última instância, possa atingir os objetivos traçados pela alta administração.

Como consequência da baixa maturidade na governança, a gestão de aquisições apresenta fragilidades em todas as vinte unidades fiscalizadas. Do ponto de vista do planejamento, (...) segundo observado nos trabalhos de campo, 85% das unidades auditadas têm deficiências no planejamento das aquisições, com especial destaque para a ausência de plano anual de aquisições. Ademais, verificou-se que apenas uma entidade elabora o PLS. No tocante à gestão de pessoas, foram observadas deficiências no mapeamento de competências da área de aquisições em 85% das unidades fiscalizadas e deficiências na capacitação de servidores da área em 75% das organizações. Quanto aos processos de trabalho, (...) constatou-se que 80% das organizações auditadas não possuem processos de trabalho e apresentam deficiências de padronização (TCU, TC-017.599/2014-8, p. 2-3).

Nota-se por meio deste relatório emitido pelo TCU que a gestão das aquisições necessita de melhorias. Quando são encontradas falhas na gestão, estas impactam diretamente em todas as etapas do processo de compras públicas,

ocasionando ineficiência da utilização dos recursos públicos, atraso no atendimento das demandas, retrabalho e, assim, outros impactos negativos que acabam refletindo em uma má prestação de serviços público para a sociedade.

Diante de tudo isto é percebida a necessidade de possuir uma visão sistêmica em relação às atividades das compras públicas, para que se consiga alcançar melhores resultados. A melhora da estrutura do processo de compras públicas é a partir da mudança da forma de como é planejado, comprado e verificado. Porém, Ferrer (2015) indaga que a tarefa de aperfeiçoamento da gestão de compras no Brasil, assim como em muitos países, não é um processo fácil, pois estão atrelados a estas diversas mudanças que produzirão muitos impactos (cultura organizacional, estrutura organizacional, controle, legislação, gestão da administração pública, entre outros).

Esta dificuldade, ligada à gestão de compras públicas, pode se considerar que é a cultura organizacional. Conforme Fenili (2016) os principais aspectos referentes à cultura organizacional da área de compras são:

a) Apego à rotina do trabalho, decorrente da rígida observância a normas legais. Em consequência, as inovações em termos de práticas do setor são de modo recorrente oriundas de alterações nos marcos legais, e não da revisão dos processos de trabalho em si;

b) Significativo senso de responsabilidade, por lidar com o dispêndio de recursos públicos;

c) Elevada percepção de controle, haja vista as diversas instâncias (jurídicas, controle interno e externo, ordenador de despesas, etc.) que emitem juízos sobre o processo de trabalho conduzido;

d) Constante descontinuidade administrativa e corporativismo; e

e) Ausência de um comportamento empreendedor significativo.

As informações acerca da cultura organizacional do setor de compras públicas tornam-se importantes para que o gestor possa definir as estratégias, planos e ações para proposição de melhoria na gestão e em todas as fases do processo de compras. A partir deste problema envolvido com a cultura organizacional, que afeta as áreas demandantes que não dão importância significativa para o planejamento de compras e que ocasionam limites no processo de compras públicas, tem-se que:

A conscientização dos servidores das áreas demandantes de que a fase interna da licitação é fundamental para o sucesso do procedimento de compra deve ser a primeira ação a ser realizada, pois, nem sempre se dá a essa fase

o destaque e a importância merecida. No entanto, a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adéqua ao realmente demandado (DINIZ, *et al.*, 2012, p. 16).

Outro aspecto fundamental é a capacitação dos servidores vinculados ao processo de compras públicas. Na ausência de capacitação destes colaboradores, a tarefa de planejar, bem como de desenvolver de forma eficiente e estratégica as compras públicas, fica prejudicada. Corroboram com esta ideia Batista e Maldonado (2008).

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

De fato, os quadros profissionais das organizações públicas principalmente os vinculados às compras públicas, necessitam de capacitação para que consigam melhorar a qualidade dos produtos a serem comprados; assim uma gestão eficiente e racional amparará as pontas demandantes. A legislação brasileira que norteia as compras públicas é culturalmente voltada para o rito e, se não houver gestão neste rito, a questão da eficiência é reduzida à mero subproduto eventual fruto do processo de compra. Para isso, a presença da gestão é fundamental para o alcance dos objetivos dos órgãos públicos, pois permitirá um planejamento de compra com maior facilidade e eficiência.

2.3.1.1 Modelo de Gestão Federal Brasileiro

O modelo de gestão de compras adotado pelo executivo no âmbito nacional está a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) desde o ano de 1999. A Central de Compras é unidade integrante da Secretaria de Gestão, o órgão Central do SISG, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), à qual por meio do Decreto nº 9.035 de 20 de abril de 2017 confere à Secretaria de Gestão competência para atuação como órgão e a responsabilidade pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos,

processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e a gestão centralizada de bens e serviços.

Segundo Motta (2010) é por meio do Sistema de Serviços Gerais (SISG), que os órgãos civis da administração pública federal direta e autárquica possuem acesso a execução das ações referentes às suas demandas. Ainda, de acordo com o autor, o sistema SISG é considerado uma referência para as estruturas de compras públicas e é através do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG) que são implementadas as ações de compras, as quais servidores públicos de toda esfera nacional operam as funções necessárias para suas compras públicas.

É por meio do SIASG que todas as aquisições são realizadas de maneira centralizada no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional civil, uma vez que as compras feitas por pregão ou cotação eletrônica são realizadas por meio do Comprasnet (MOTTA, 2010). Na análise da estrutura adotada pela União, percebe-se que suas contratações possuem tendências descentralizadas, ou seja, cada órgão possui unidades administrativas, porém estas integram o Sistema de Serviços Gerais.

As compras e as contratações no Brasil são de competência da União, porém cada unidade federativa pode efetivar sua regulamentação se adequando conforme suas características e experiências, gerando dessa forma inúmeros modelos de compras no território nacional. Cabe destacar que o processo de práticas sustentáveis ganhou corpo inicialmente no âmbito subnacional e local (estados de Minas Gerais, São Paulo e cidade de São Paulo), para então ganhar escala na administração federal em 2010, após a publicação da Instrução Normativa no.1, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em seguida a alteração dada à Lei 8.666 reforçou o processo para a adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas. O processo culminou com a publicação do Decreto No. 7.746, de 5 de junho de 2012, no qual o governo especifica que “a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório” (BRASIL, 2018).

2.3.1.2 Modelo de Gestão Estadual Brasileiro

Dezolt *et al* (2016, p. 18), diagnostica que as compras públicas nos estados são processadas por três diferentes modelos de gestão de compras públicas, sendo eles: o centralizado, o descentralizado e o parcialmente centralizado.

Em relação ao procedimento centralizado, de acordo com Dezolt *et al* (2016), trata-se de procedimento que possui características em que existe concentração de todas as fases pertencentes ao processo licitatório em uma única unidade do governo, indo ao encontro do entendimento de Araújo e Gomes (2010) que salienta que a compra centralizada é aquela que apenas um órgão realiza as compras para todo o estado. Assim, este único órgão é o responsável pela identificação das demandas, comparação dos preços, elaboração dos termos de referências, a escolha da melhor modalidade de licitação e acompanhamento dos processos.

Já no segundo modelo, o descentralizado, segundo Dezolt *et al* (2016), os procedimentos de compras públicas são executados pelas entidades demandantes de forma singular, ou seja, cada órgão demandante é responsável pela sua contratação ou aquisição, mais uma vez, ratificando este entendimento Araújo e Gomes (2010) dizem que as compras descentralizadas são aquelas realizadas individualmente, conforme as necessidades e planejamento.

E em relação ao modelo parcialmente centralizado, o autor argumenta que o estado é detentor de um órgão central que controla os processos de compras, de igual forma ao centralizado, mas em algumas situações é possível que o departamento demandante realize seus próprios procedimentos licitatórios ainda mais quando o objeto necessitar de conhecimento especializado e especificações necessárias.

A pesquisa realizada por Dezolt *et al* (2016), foi realizada no ano de 2015 por meio de envio de questionário eletrônico para os 26 estados federados e o Distrito Federal; dentre as respostas identificou-se que 70 % dos Estados utilizam o modelo de gestão dos processos de compras públicas de modo parcialmente centralizado, 25% de modo centralizado e 5% descentralizado.

A partir desses dados apresentados, percebe-se que apesar da maioria dos estados utilizarem a forma parcialmente centralizado, por existir uma questão de alta complexidade na elaboração do termo de referência de objetos específicos, entende-se que o fato de se realizar afastada do órgão central este objeto não afeta a garantia das vantagens do órgão em relação da realização no ambiente centralizado.

De acordo com Fiúza (2015, p. 153-154), as compras públicas centralizadas possuem vantagens em relação às compras públicas descentralizadas, quais sejam:

1) Os ganhos com a maior escala de compra podem compensar os gastos mais altos com logística;

2) Agregar compras de bens e/ou serviços cuja provisão conjunta tem economias de escopo pode viabilizar a obtenção de lances mais baixos dos licitantes que auferem tais economias;

3) A proximidade do comprador ao mercado local eleva o risco de corrupção;

4) Os pregões eletrônicos reduzem sensivelmente as necessidades de deslocamentos físicos de profissionais de vendas; de uma maneira geral, os avanços na comunicação com TI proporcionam uma reversão da tendência anterior de descentralização, quando o tempo de resposta era um fator crucial; além disso, a existência de representações locais da agência central de compras também ajudaria;

5) É muito mais fácil criar uma massa crítica de gestores qualificados para administrar compras quando se tem maior escala, e isso só é obtido com a centralização. Essa qualificação é ainda mais necessária quando se trata de licitações em áreas que requeiram expertise específica num produto ou mercado (OCDE, 2011). O que se observa é que, se a mão de obra empregada nas atividades de compras públicas tem baixa qualificação, isto é ainda mais verdadeiro quando se trata da mão de obra de estados e municípios pequenos;

6) Também é mais fácil coordenar as equipes de compras de modo a estabelecer um rodízio ou outras medidas com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade do sistema à corrupção.

Em que pese as vantagens em relação à adoção de modelo de gestão descentralizado são as seguintes:

1) Elas fortalecem a economia local;

2) Elas reduzem a necessidade de deslocamentos dos vendedores a um centro distante, como a capital federal ou do estado;

3) O comprador conhece melhor as necessidades e os costumes locais (é o exemplo da merenda escolar com produtos típicos da região e que fazem parte dos hábitos alimentares locais);

4) Não se incorre em excessivo custo de transporte, justamente porque se adquirem produtos no mercado local;

5) Compras centralizadas favorecem o aumento da concentração de mercado e dificultam o acesso das pequenas e médias empresas (PMEs) aos mercados das licitações;

6) A agência que faz as compras em grandes volumes expõe-se a um risco comercial muito grande de que seus estoques encaihem por causa de alguma inadequação do produto selecionado às demandas dos órgãos consumidores finais;

Percebe-se que não existe modelo absoluto que seja capaz de revelar a combinação preparada que funcionaria em todo e qualquer cenário. Dessa forma, nem as compras centralizadas e muito menos as descentralizadas são repostas capazes de solucionar todo e qualquer problema ou controvérsia existente, necessitando avaliar suas vantagens ou desvantagens sobre a adoção destes formatos. Analisaremos mais à frente o modelo de gestão de compras públicas dos estados brasileiros considerados pelo IBGE (2015) responsáveis por aproximadamente 64,7% do PIB nacional, ensejando assim grandes negociações relacionadas as compras públicas.

No Estado do Paraná as compras são processadas por meio do Departamento de Administração de Material (DEAM), unidade administrativa do nível de execução programática da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, o qual centraliza suas compras de acordo com suas atribuições contidas na Resolução nº 14568, de 10 de julho de 2018, principal responsável pela realização de procedimentos licitatórios tais como os registros de preços de bens, contratações de serviços comuns para os órgãos e entidades vinculados à administração direta e indireta. O DEAM também é responsável pelo gerenciamento do Sistema de materiais, Obras e Serviços – GMS, ferramenta informatizada que padroniza os procedimentos licitatórios do Estado, permitindo mais agilidade às práticas adotadas na administração e possibilita o planejamento de compras além de contemplar os catálogos de itens, fase interna e externa dos procedimentos licitatórios, cadastro de fornecedores e almoxarifado (SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA, 2018).

De igual modo, o Estado do Rio Grande do Sul possui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), unidade administrativa vinculada à Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), que por intermédio do Decreto nº 49.291, de 26 de junho de 2012, possui atribuições para a realização de procedimentos licitatórios, a administração de cadastro de

fornecedores do Estado, gerenciamento de credenciamentos eletrônicos de fornecedores, e realizar a execução das compras no âmbito da Administração Pública Estadual direta, Fundacional e Autárquica e, ainda, executa a gestão e a integração do Sistema de Compras do Estado. Os órgãos contam atualmente com o sistema corporativo, chamado LIC no qual processa suas aquisições e atendem as necessidades efetivas das áreas demandantes (SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS, 2018).

Em relação ao Estado do Mato Grosso do Sul, esta conta com uma Central de Compras atrelada à Superintendência de Gestão de Compras e Materiais, vinculada à Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD) responsável por todas as licitações de compras de bens, materiais e serviços da administração estadual que centraliza todas às aquisições do governo. Através da Central de Compras é possível serviços tais como: Leis, decretos e resoluções pertinentes a licitações, editais de licitações, acesso ao setor de cadastro para informações, participação e acompanhamento dos pregões eletrônicos, cotações eletrônicas, acesso a resultados de procedimentos licitatórios em andamento, preços praticados. Ainda conta com serviços de suporte para os fornecedores e público na sua sede ainda com o acompanhamento presencial ou eletrônicos das licitações, em telões (SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO, 2018).

O Estado de São Paulo possui legislação que dispõem sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações de forma centralizada, conforme Lei nº 6.544 de 22 de novembro de 1989 a qual ainda permanece vigente aos dias de hoje e possui uma ferramenta eletrônica para realizar suas aquisições e contratações para todos os órgãos da administração pública estadual de forma centralizada denominada Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), vinculada à Secretaria da Fazenda. Este sistema tem por finalidade a negociação de preços de bens e serviços além da Administração Pública Estadual também, para a municipal, por meio de procedimentos eletrônicos, possibilitando e garantindo a igualdade e competitividade aos usuários nas modalidades de Pregão Eletrônico, Convite e Dispensa de Licitações. Além disso, o Estado possui um serviço criado pela imprensa oficial no qual proporciona total transparência e acesso aos processos de licitações por meio do serviço e-negócios

públicos (SECRETARIA DA FAZENDA, 2018). Cabe destacar que, embora o sistema de compras seja centralizado, a sua execução é descentralizada.

O Decreto Estadual 53.336/2008 instituiu o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis para capacitar gestores e inserir os critérios de sustentabilidade nos procedimentos de compras e contratações. A partir da iniciativa, os órgãos paulistas estavam obrigados a criar comissões para fazer a lei sair do papel e reportar as ações através de relatórios. A Procuradoria do Meio Ambiente do Estado contribuiu no suporte jurídico e na formulação do decreto com independência da legislação federal. Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo – órgão responsável pela elaboração dos critérios inseridos no catálogo de compras de 124 mil itens que orientam os gestores nas licitações. Assim como ocorreu no nível estadual, a capital paulista incorporou a implantação de compras sustentáveis na administração pública a partir de 2005, quando o assunto engatinhava no país (SÃO PAULO, 2011).

No Estado de Minas Gerais o sistema de compras conta com o Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF), que identifica e controla os documentos que devem estar atualizados e em conformidade jurídica e fiscal, sendo que as empresas necessitam estar aptas a participarem de licitações. O Portal de Compras MG, vinculado ao Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD e ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado - SIAFI é o sistema que operacionaliza as compras eletrônicas. A Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de Minas Gerais, denominada Portal de Compras de Minas Gerais (PCMG), enfatiza os processos eletrônicos de compras com os pregões eletrônicos e a cotação de preço eletrônica (COTEP), facilitando a participação dos fornecedores e o acompanhamento da sociedade. O sistema de compras conta com o Centro de Serviços Compartilhados (CSC), o qual centraliza o processo de compra, ainda que a demanda tenha surgido de forma descentralizada de órgãos e entidades governamentais.

Já o Estado de Minas Gerais está entre os pioneiros quando o assunto é sustentabilidade na gestão pública. Além de adotar medidas e criar programa específico para as compras sustentáveis, implementou gestão estratégica de suprimentos e incluiu com força a sustentabilidade nas obras públicas. A aquisição passou a ser melhor planejada, levando-se em consideração a padronização dos bens e serviços a serem contratados pelo Estado. A opção mudou para bens que atendam

às exigências de licitações sustentáveis, com estudo do mercado de fornecedores e da melhor estratégia para a realização da compra. Incorporou-se a elaboração de compras eletrônicas para registro de preços em compras conjuntas (PORTAL, 2018).

Já no estado do Amazonas, de acordo com Silva (2016) a Bolsa Eletrônica de compras do Governo do Estado do Amazonas (e-compras), se consolida com o Portal de compras do Governo do Estado do Amazonas (PCGE/AM), que criado em 2006 traz inovações, redução de custos e transparência para as compras públicas do estado. Desde o ano de 2011 o estado utiliza dados da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) para pesquisa de preço e recebimento de materiais, o que proporcionou agilidade no planejamento de compras. O sistema de compras eletrônicas do Amazonas reduziu o fluxo de processos por meios físicos, representando ganho no quesito sustentabilidade, tornando o processo confiável e, ao mesmo tempo, minimizou as falhas, favorecendo o acesso à informação. As inovações realizadas possibilitaram a centralização do processo de compras, além de uma maior agilidade, padronização e ampliação da concorrência e da participação das empresas em geral.

Já, o governo do Estado do Rio de Janeiro, possui modelo de compras públicas ao inverso dos modelos apresentados pelos outros Estados. De acordo com Zylberman (2015), foram adotadas ações no plano estratégico 2012-2031, com finalidade na descentralização da gestão estadual buscando a eficiência, equilíbrio fiscal e a melhoria dos serviços públicos. Foi adotado sistema de tecnologia da informação tripartidos em monitoramento de pessoal, projetos e gestão de aquisições, Zylberman (2015) justifica a adoção do modelo descentralizado devido à grande quantidade de órgãos e servidores que o Estado possui e na dificuldade de chegar até a ponta demandante a realização concreta das contratações. No campo das contratações públicas, decretos foram baixados no sentido de aperfeiçoar o modelo adotado, assim como práticas de treinamentos para servidores e procedimentos de padronização com finalidade de promover a racionalidade e ganho.

A partir das observações elencadas anteriormente acerca dos estados, pode-se retratar a síntese expressa na Quadro 3 acerca do modelo de gestão adotado pelos estados e as principais unidades responsáveis. Dentre os modelos analisados, verifica-se maior predominância da adoção do modelo centralizado de compras públicas para os órgãos ligados ao Estado. Alguns destes Estados possuem práticas diferentes em relação ao outro, porém, a tendência de centralização é destacada nas bases de consultas disponíveis pelos governos. Em contrapartida, o Estado do Rio de

Janeiro, apresenta características da manutenção da descentralização como norte geral, porém, parece existir espaço para que este, mesmo mantendo um sistema descentralizado nas suas aquisições, aproxime-se do modelo centralizado de bens e serviços comuns com o apoio da ferramenta de sistema de informação.

Quadro 3 - Características dos modelos estaduais

Estados	Modelo de Compras	Órgão Responsável
São Paulo	Centralizado	Secretaria da Fazenda
Paraná	Centralizado	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP
Mato Grosso do Sul	Centralizado	Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD)
Rio Grande do Sul	Centralizado	Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH)
Minas Gerais	Centralizado	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD
Amazonas	Centralizado	Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ/AM
Rio de Janeiro	Descentralizado	Todos os órgãos são responsáveis

Fonte: Elaboração própria (2018)

Há de se destacar que não há uma ampla literatura que trata dessa temática, as quais destacam a importância de sistemas integrados que possibilitem o fluxo da informação em toda a cadeia de suprimentos de bens e serviços. Uma cadeia de suprimento otimizada possibilita uma visão sistêmica com redução de custos no processo operacional, resultando na melhoria da capacidade de investimento e da prestação de serviços públicos a sociedade. O gerenciamento eletrônico da cadeia de suprimentos pode ser executado em várias perspectivas.

Sendo elas: a) Perspectiva do Cidadão, que visa oferecer serviços de utilidade pública ao cidadão contribuinte para que possa realizar o controle social do processo; b) Perspectiva de Processo, que visa repensar o *modus operandi* dos processos produtivos de gestão da (SCM) existentes no governo; c) Perspectiva da Cooperação, que visa integrar os vários órgãos governamentais, e estes com outras organizações privadas e não governamentais, de modo que o processo decisório possa ser agilizado sem perda de qualidade; d) Perspectiva da Gestão do Conhecimento, que visa permitir ao Governo, em suas várias esferas, criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados, o conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos.

Na visão de Almeida *et al.* (2002, pág. 1) a administração pública precisa absorver as oportunidades que a área de TI oferece garantindo, assim, controle,

eficiência e igualdade na administração pública. O processo de compras deve ter uma programação bem definida para atender o tempo que vai da demanda até a entrega do produto/serviço, conhecido na *Supply Chain Management* (SCM) de *lead time*, tempo do pedido até a entrega do produto.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção busca abordar os procedimentos metodológicos que guiaram a presente pesquisa. Diante dessa finalidade, vale ressaltar o objetivo da pesquisa, pois o mesmo fornece o norte para a condução dos métodos selecionados. O presente estudo pretende analisar como seria o processo de compras públicas para municípios de pequeno porte, de acordo com os critérios de agilidade, transparência, economicidade e sustentabilidade. Desta forma, serão expostos os procedimentos metodológicos que foram utilizados, apresentando a unidade de análise, formas de coleta e análise dos dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Com o intuito de analisar melhor o problema de pesquisa e este ser melhor compreendido, este estudo avançou por meio de um procedimento metodológico de abordagem qualitativa. Esta abordagem (qualitativa) é indicada por ser mais adequada para enfrentamento do problema, pois segundo Sampieri, Collado, Lucio (2013, p.359) é fundamentada na experiência e aplicada a um número reduzido de casos, além disso, “estão voltadas para aprender com as experiências e os pontos de vista dos indivíduos, avaliar processos e gerar teoria fundamentada nas perspectivas dos participantes”. Também o autor ressalta que a mesma é indicada quando o tema que foi pouco explorado (SAMPIERI, COLLADO, LUCIO, 2013).

Dessa forma, além da pergunta de pesquisa levar a uma proposta qualitativa, justifica-se o uso do enfoque (qualitativo), uma vez que o estudo analisará em profundidade um processo administrativo vinculado às compras públicas e proporcionará a proposição de um modelo de compras para organizações públicas de

pequeno porte, com o intuito que estas possam adequar em sua estrutura administrativa e atender as exigências legais.

Assim, entende-se como principais características em uma pesquisa qualitativa: 1. Na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal; 2. A investigação qualitativa é descritiva; 3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; 4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva – as abstrações são construídas à medida em que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando; 5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa – os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 47-51).

Neste sentido, com ênfase na característica 3 (três), o maior interesse está em analisar o processo de compras públicas do município de Arapongas, amparado nesta abordagem qualitativa buscando estudar em profundidade e com qualidade tal processo.

Ao que se refere à estratégia adotada, a mesma se utilizou de um estudo de caso. Miles, Huberman e Saldaña (2014, p.44) definem “um caso como um fenômeno de algum tipo ocorrendo em um contexto limitado” e, por seguinte, os autores afirmam que um caso pode ser desde um papel desempenhado por um indivíduo até um grupo de pessoas, um evento e um processo. Assim, o presente trabalho justifica-se como um estudo de caso único porque aprofundará o conhecimento das formas reais correntes nos processos de compras públicas no município de Arapongas – Paraná.

Quanto aos objetivos o trabalho se classifica como exploratória e descritiva. Considerando a finalidade da pesquisa exploratória, Miles, Huberman e Saldaña (2014, p.116) ressaltam que nas pesquisas exploratórias “é como se estivéssemos tentando resolver um problema não declarado ou ambíguo, que deve ser enquadrado e reenquadrado à medida que avançamos”. Dessa forma, adota-se a presente pesquisa como exploratória uma vez que existe uma grande predominância de trabalhos com conteúdo de ordem mais técnica, como manuais, não adentrando nos aspectos acadêmicos sem que haja categorias analíticas voltadas a questões mais teóricas.

Assim, por ser considerado o objetivo deste trabalho pouco explorado, busca-se maior conhecimento e familiaridade sobre o tema a ser estudado no qual

corroborará com a pesquisa descritiva, pois estas para Triviños (1987) possuem o intuito de descrever detalhes de fatos e fenômenos de uma dada realidade e contexto, portanto, a partir de um diagnóstico inicial busca-se descrever o processo de compras adotado pela Prefeitura Municipal de Arapongas para que, posteriormente, possa propor a implementação de um processo de compra adequado para municípios considerados de Pequeno Porte. Dessa forma, o presente estudo busca responder a seguinte problemática: qual seria o processo de compras públicas mais adequado para municípios de Pequeno Porte de acordo com suas particularidades administrativas e socioeconômicas?

3.2. UNIDADE DE ANÁLISE

Neste momento de apresentação da unidade de análise, segundo Godoy (2010), o pesquisador deve apresentar as fronteiras do caso, em que ele decida em qual ambiente o estudo será realizado, quais serão os atores envolvidos, os incidentes críticos que fazem parte do caso. Para Miles, Huberman e Saldaña (2014) uma das consequências da adoção da estratégia do estudo de caso é que o mesmo se torna sua unidade de análise e a partir deste entendimento a unidade de análise desta pesquisa refere-se ao processo de compras públicas da Prefeitura do Município de Arapongas.

Em pesquisa realizada junto a Institutos de Pesquisas, tais como do IBGE e IPARDES verificou-se que estas agências classificam o porte dos municípios, em sua maioria, de acordo com a população negligenciando o porte administrativo destes órgãos municipais. Assim, foi desenvolvido para este trabalho uma classificação levando além da consideração da população a quantidade de servidores públicos, seguindo a classificação adotada pelo NIGEP (Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública da Universidade Estadual de Londrina) no qual busca desenvolver estudos específicos cooperando com o processo da Gestão Pública em municípios de Pequeno, Médio e Grande Porte.

Quadro 4 - Classificação dos Município segundo porte administrativo

Faixa	Classes de tamanho dos municípios (servidores)	Porte do município
1	Até 5000	Pequeno Porte
2	De 5001 até 10000	Médio Porte
3	Mais de 10001	Grande Porte

Fonte: Elaboração própria (2018)

É importante destacar que o Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública (NIGEP) é formado por professores, alunos e pesquisadores nas áreas de Economia, Administração, Contabilidade, Direito e Serviço Social.

Cabe destacar que a escolha deste município se justifica também pela acessibilidade aos documentos pelo pesquisador, uma vez que a parceria existente entre o Núcleo com o Município estudado facilitará o acesso a informação. Assim, o município de Arapongas é considerado porte Pequeno, pois possui 3.026 servidores (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPONGAS, 2018), ficando na primeira faixa.

3.3 COLETAS DE DADOS

A coleta de dados para a presente pesquisa se deu em cinco etapas, de acordo com o cronograma previamente estabelecido: 1. Contou com uma etapa inicial de levantamento da situação dos procedimentos de compras adotados pelo município; 2. Verificou-se a existência da utilização de sistema de informações; 3. Descreveu-se os procedimentos e fluxos de trabalhos adotados identificando os prazos e metodologia de cada etapa do processo de compras; 4. Mensurou-se o custo e tempo (fases) do processo de compras; 5. Identificou-se os principais problemas no percurso do processo (ONP). Esta etapa realizou-se nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018.

Quadro 5 - Planejamento das Etapas de Coleta

Etapa da Coleta	Instrumentos de evidência	Período planejado
1. Contará com uma etapa inicial de levantamento da situação dos procedimentos de compras adotados pelo município	Observação não participante	Primeira quinzena de Outubro/2018
2. Verificou-se a existência da utilização de sistema de informações	Observação não participante	Segunda quinzena de Outubro/2018
3. Descreveu-se os procedimentos e fluxos de trabalhos adotados identificando os prazos e metodologia de cada etapa do processo de compras.	Observação não participante, entrevista semi-estruturada e documentos	Mês de Novembro/2018
4. Mensurou-se o custo e tempo (fases) do processo de compras adotado pelo município em estudo	Documentos	Mês de Novembro/2018
5. Identificou-se os principais problemas no percurso do processo	Observação não participante e documentos	Mês de Dezembro/2018

Fonte: Elaboração própria (2018).

3.3.1 Instrumentos de coleta de dados

Considerando o que foi proposto, utilizou-se como coleta de dados várias fontes de informações, conforme aponta YIN (2005, p.105) “várias fontes de evidências, ou seja, evidências provenientes de duas ou mais fontes, mas que convertem em relação ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas” ressaltando ainda que se considera elementar para o estudo de caso. Assim os instrumentos adotados foram documentos, entrevistas semiestruturadas e observação não participante.

Segundo Godoy (2006. p. 135) a análise de documentos proporciona a “corroboração e ampliação das evidências oriundas de outras fontes”, neste caso, da observação não participante. Foram utilizadas fontes de informações com características **primária e secundária**, conforme quadro a seguir.

Quadro 6 - Definição de dados Primários e Secundários

Dados	Fontes de Pesquisa
Primários	Entrevistas com servidores ligados ao setor de compras
Secundários	Leis Federais, Estaduais, Municipais, Decretos Municipais, Relatórios gerenciais

Fonte: Elaboração própria (2018).

Em relação aos dados primários, estes foram coletados junto à servidores da Secretaria Municipal de Administração que estão ligados ao processo de compras, a saber: Secretário Municipal de Administração, Gerência de compras, Gerência de Licitações e Contratos e assessorias vinculadas ao Secretário de Administração. Já, os dados secundários foram oriundos de relatórios gerenciais internos emitidos por meio do *software* corporativo contratado pelo município denominado IPM, de 142 processos licitatórios disponíveis do município realizados no exercício de 2017, bem como a legislação disponível, ou seja: Lei Federal n.º 8.666 de 21 de junho de 1993 que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Lei Federal n.º 10.520 de 17 de julho de 2002 na qual institui para todos os poderes administrativos a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; e, Lei Municipal n.º 4.422 de 04 de novembro de 2015 a qual estabelece condições e norteia os procedimentos operacionais para execução das licitações, aquisições diretas, contratos e de mais ajustes, para as contratações de obras, serviços, compras, alienações e outros modos de destinação de bens, no âmbito do município as quais se sujeitarão à legislação federal e as normas específicas daquela lei no âmbito Municipal.

Quanto as entrevistas, adotou-se o uso de entrevistas semiestruturadas, que costumam ir de encontro com o ideal do pesquisador em “[...] gerar um exame intensivo e detalhado do caso” (Bryman; Bell, 2004, p. 51, tradução nossa). Deste modo para Godoy *et. al* (2006) as entrevistas semiestruturadas são adequadas para compreender como está acontecendo o objeto de análise em um determinado ambiente e, ainda, “São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e “delicado” (Godoi *et al.*, 2006, p. 134). Neste ínterim, foi oportuna a utilização deste instrumento, pois o mesmo possibilitou ao pesquisador a flexibilização nas entrevistas podendo adequar seu roteiro conforme surgiram evidências sobre o objeto explorado. Assim, o critério de seleção dos

participantes se deu devido a necessidade de possuir conhecimento macro do processo de compras e, também, de forma micro pelos envolvidos no processo, sendo selecionados 3 atores os quais possibilitaram conhecer de forma mais profunda a realidade e o contexto existente. O roteiro de entrevista realizado com os servidores públicos das secretarias demandantes com relação ao processo de compras pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 7 - Roteiro de Entrevista ao Servidor Público Municipal (Demandantes)

1.	Nome
1.1	Qual Secretaria você trabalha?
1.2	Qual função(ões) desempenha em sua secretaria:
1.3	Qual o tempo de Serviço Público?
1.4	Qual o tempo de serviço na função de compras públicas?
1.5	Você possui ensino superior? Se sim, qual?
2.	Como ocorre o processo de suprimento (materiais e serviços) em sua secretaria?
3.	Como você identifica a necessidade de materiais?
3.1	Após esse processo, como você procede a solicitação?
3.2	Você possui mecanismo de controle de quanto tempo leva os processos de compras da sua secretaria?
3.2.1	Se sim, quanto tempo em média leva?
4.	Quais são os problemas (limitações, pontos fracos) do processo de compras/licitação? Cite exemplos!
5.	Quais os pontos positivos do processo de compras/licitação na sua Secretaria?
6.	É fornecido capacitação para o exercício da função de compras públicas?

Fonte: elaborado pelo autor.

Já o roteiro de entrevista realizado com os servidores públicos da área operacional com relação ao processo de compras pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 8 - Roteiro de Entrevista ao Servidor Público Municipal (Operacional)

1.	Nome
1.1	Qual Secretaria você trabalha?
1.2	Qual função (ões) desempenha em sua secretaria:
1.3	Qual o tempo de Serviço Público?
1.4	Qual o tempo de serviço na função de compras públicas?
1.5	Você possui ensino superior? Se sim, qual?
2.	Descreva como é o processo de compras/licitação do município.
3.	Você considera que o processo de compras do município possui agilidade em seus processos? Por que? Cite exemplos.
4	As informações do processo são de fácil acesso seguindo as premissas de transparência? Como ocorre na prática essas premissas de transparência?
5	Quais são os problemas (limitações, pontos fracos) do processo de compras/licitação? Cite exemplos!
6	Como você avalia o processo de compras do município de Arapongas? Acredita que ele atende as necessidades? Por que?

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao que se refere à observação não participante, para Richardson *et al.* (2007) possibilita que o pesquisador se posicione de forma atenta no momento da observação. E, ainda de acordo com o autor, é um instrumento de pesquisa sugerido

para estudos exploratórios. A observação não participante ocorreu por meio da interação com o processo de compras públicas, desde a etapa da identificação da necessidade de compras até a entrega do objeto ao órgão demandante, ao participar e observar acerca dos procedimentos executados pelo município foi adotado o diário de campo para registro e organização dos dados a serem coletados.

3.3.2. Metodologia dos custos

O presente estudo baseou-se na metodologia de custeio TDABC (Time-driven activity-based costing), ou Custeio Baseado em Atividades orientada pelo tempo, que nada mais é do que uma nova abordagem para o Custeio ABC (Activity Based Costing), desenvolvida por Kaplan e Anderson (Kaplan e Anderson, 2007). O custeio ABC ajuda as organizações a entender com mais precisão seus custos e evitar decisões abaixo do ideal, muitas vezes desastrosas sobre preços, combinação de produtos e planejamento e controle (CARDINAELS, ROODHOOFT e VAN HERCK, 2004).

A ideia principal por trás do Custeio ABC é que a produção de um objeto de custo (por exemplo, produtos, clientes) gera atividades que consomem recursos (por exemplo, salários, equipamentos). Mais especificamente, a atribuição de custos indiretos por meio do ABC ocorre em dois estágios. Primeiro, o modelo ABC se baseia em fatores de custo de recursos para atribuir custos a diferentes atividades. Em segundo lugar, a alocação adicional de custos é realizada em um segundo estágio, usando os direcionadores de custos da atividade, que medem as demandas que um objeto de custo impõe a uma atividade (LIEVENS, VAN DEN BOGAERT e KESTELOOT, 2003). Projetar um modelo ABC geralmente envolve as etapas mostradas na Quadro 9.

Quadro 9 – Metodologia de Custeio ABC

Etapa 1	Identificar as diferentes atividades.
Etapa 2	Atribuir os custos indiretos às diferentes atividades usando um fator de recurso.
Etapa 3	Identifique o fator de atividade para uma atividade.
Etapa 4	Determine a taxa de fatores de atividade dividindo os custos totais de atividade pelo volume prático do fator de atividade.
Etapa 5	Multiplique a taxa de fatores de atividade pelo consumo do fator de atividade para rastrear custos para pedidos, produtos ou clientes.

Fonte: Everaert *et al.* (2008).

Embora os estudos acima tenham considerado que o ABC oferece uma análise de custos mais detalhada e importantes oportunidades de melhoria de custo e valor, na prática, os modelos ABC não são fáceis de implementar. Devido ao alto custo de atualização contínua do modelo ABC muitos sistemas serão atualizados com pouca frequência, levando a taxas de fatores de custo de atividade desatualizadas e estimativas imprecisas de custos de processo, produto e cliente (Pernot, Roodhooft e Van Den Abbeele, 2007). A precisão das taxas de direcionamento de custo quando elas são derivadas de estimativas subjetivas dos indivíduos sobre seu comportamento passado ou futuro, na visão de Kaplan e Anderson (2007), também são questionáveis. Além do erro de medição introduzido pelas melhores tentativas dos funcionários para recordar suas alocações de tempo, as pessoas que fornecem os dados - antecipando como ele pode ser usado - podem distorcer suas respostas. Por fim, outro problema é que o ABC usa uma taxa de fatores única para cada atividade, sendo difícil, portanto, modelar as atividades.

A solução para os problemas da ABC não é abandonar o conceito. O novo procedimento começa como na abordagem ABC tradicional, estimando o custo do fornecimento de capacidade. A abordagem do TDABC identifica os diferentes departamentos, seus custos e sua capacidade prática, sendo que esta pode ser definida como a quantidade de tempo que os funcionários podem trabalhar, sem tempo ocioso. Muitas vezes, a capacidade prática é estimada como uma porcentagem, digamos 80% ou 85%, da capacidade teórica (Pernot, Roodhooft e Van Den Abbeele, 2007). Ao dividir o custo total pela capacidade prática, calcula-se o custo por unidade de tempo. Os custos são, então, atribuídos ao objeto de custo pela multiplicação do custo por unidade de tempo pelo tempo necessário para executar a atividade, conforme mostrado no quadro 10.

Quadro 10 – Metodologia TDABC

Etapa 1	Identificar os vários grupos de recursos (departamentos).
Etapa 2	Estimar o custo total de cada grupo de recursos.
Etapa 3	Estimar a capacidade prática de cada grupo de recursos (por exemplo, horas de trabalho disponíveis, excluindo férias, reuniões e horas de treinamento).
Etapa 4	Calcule o custo unitário de cada grupo de recursos dividindo o custo total do grupo de recursos pela capacidade prática.
Etapa 5	Determinar a estimativa de tempo para cada evento, com base na equação de tempo da atividade e nas características do evento.
Etapa 6	Multiplique o custo unitário de cada grupo de recursos pelo tempo estimado para o evento.

Fonte: Everaert *et al.* (2008).

O avanço do TDABC está na estimativa de tempo (SCHULPEN *et al.*, 2003). O procedimento ABC (orientado pelo tempo) usa uma estimativa do tempo necessário a cada vez que a atividade é executada. É importante ressaltar, porém, que a questão não é sobre a porcentagem de tempo que um funcionário passa fazendo uma atividade, mas o tempo necessário para completar uma unidade dessa atividade. A abordagem baseada no tempo estima a demanda de recursos por simples equações de tempo que modelam como diferentes direcionadores de tempo determinam o tempo gasto na atividade. Em ambientes complexos em que o tempo necessário para executar uma atividade é impulsionada por muitos fatores, o TDABC pode incluir vários fatores para cada atividade. Como tal, as equações de tempo simplificam enormemente o processo de estimativa e produzem um modelo de custo muito mais preciso do que seria possível usando técnicas ABC tradicionais.

Uma vez que o sistema TDABC está em vigor, chefes de departamento podem analisar o custo da capacidade não utilizada e contemplar ações para determinar se e como reduzir os custos de fornecimento de recursos não utilizados em períodos subsequentes: eles podem monitorar essas ações ao longo do tempo. Também é possível atualizar facilmente o modelo TDABC para refletir as mudanças nas condições de operação. Para adicionar mais atividades a um departamento eles não precisam entrevistar novamente o pessoal; eles podem simplesmente estimar o tempo de unidade necessário para cada nova atividade (KAPLAN e ANDERSON, 2007).

Desta forma, foram separados os Grupos (departamentos) em três como segue:

- 1) Grupo 1: Demandante - este grupo faz referência as secretarias Municipais conforme quadro 12;
- 2) Grupo 2: Gerência de Compras - este grupo refere-se à gerência de compras ligado à Secretaria Municipal de Administração [SEMAD] a qual é responsável pela cotação de preços junto ao mercado para formação de preços e também pelo Central de Distribuição das mercadorias conforme quadro 14;
- 3) Grupo 3: Gerência de Licitações e Contratos - este grupo é responsável pela autuação dos pedidos encaminhados pelas demandantes em modalidades licitatórias definidas por lei até o pactuação do Contrato ou Ata de Registro de Preços, conforme quadro 13.

Posteriormente estimou-se o custo de cada grupo (G1; G2 e G3) considerando a Capacidade prática de 80% da capacidade teórica. Ato seguinte, foi dividido o custo total do grupo pela capacidade prática chegando no valor da capacidade prática, a qual posteriormente calculou-se o valor em dia possibilitando o alcance do último passo na multiplicação do custo unitário dia, pelo tempo conforme demonstrado na tabela 4.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Para a análise dos dados da pesquisa foi adotado um modelo de três etapas proposto por Miles, Huberman, Saldaña (2014), sendo elas:

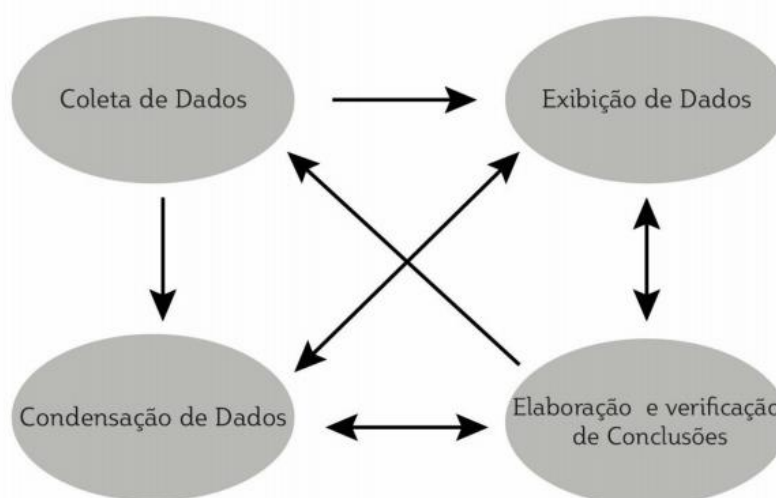
Condensação dos dados: refere-se à etapa em que serão selecionados e transformados todos os dados coletados por meios dos instrumentos adotados (documentos, entrevistas e observação não participante). Aplicando esse processo os dados se condensam tornando-se mais fortes. Para os autores “a condensação de dados é uma forma de análise que aguça, classifica, focaliza, descarta e organiza os dados de tal forma que as conclusões “finais” possam ser desenhadas e verificadas” (Miles, Huberman, Saldaña, 2014, p.31). Desta forma, para o alcance dos objetivos pertinentes a análise de dados, as etapas 1, 2 e 3 elencadas anteriormente darão suporte à condensação dos dados.

Exibição dos dados: compreende a etapa em que se fará a apresentação dos dados de forma organizada e compacta que permitirá “o desenho e a ação de conclusão” (Miles, Huberman, Saldaña, 2014, p. 31) nesta pesquisa, ao que se refere ao conjunto organizado e comprimido se dará pela exposição da análise realizada propondo um modelo de compras adequado. Mesmo se tratando de pesquisas de abordagem qualitativa defende a ideia de “exibições mais sistemáticas e poderosas e clamamos por uma postura mais inventiva, autoconsciente e interativa” (Miles, Huberman, Saldaña, 2014, p. 31) apropriando-se que quadros e tabelas para a organização dos dados e das análises.

Elaboração e verificação de Conclusões: a terceira etapa está ligada ao desenho e verificação das conclusões. Segundo os autores para se fechar a análise de uma pesquisa qualitativa é necessário que as conclusões, além de serem desenhadas precisam ser sustentadas de forma que as mesmas não pareçam vagas,

mas sim explícitas e fundamentadas, sou seja, “os significados que emergem dos dados precisam ser testados quanto a sua plausibilidade, robustez, confiabilidade - isto é, sua validade” (Miles, Huberman, Saldaña, 2014, p. 32). Pois, caso contrário, as pesquisas qualitativas podem parecer simplesmente histórias interessantes, mas com utilidade e veracidade desconhecidas. Assim sendo os autores, por meio de três etapas que se entrelaçam e compõem um comando geral para a análise de dados do presente trabalho. O processo de análise de dados é exibido a seguir:

Figura 1 - Modelo de análise de dados



Fonte: Miles, Huberman e Saldaña (2014).

O processo de análise de dados apresentado pelos autores favorece por ser contínuo e interativo, ou seja, na exibição dos dados é possível que se retorne à condensação para aperfeiçoamento dos dados obtidos ou que no percurso do processo de condensação de dados já encontre alguns resultados.

Quadro 11 - Etapas de Análise dos Dados

Etapa	Análise dos dados
- 1ª Condensação dos dados:	Contará com a organização, classificação dos dados coletados nas etapas 1, 2 e 3 do item referente a coleta de dados.
- 2ª Exibição dos Dados	Resultará da exibição dos dados após a condensação realizada na etapa anterior.
- 3ª Elaboração e verificação das conclusões	Contará a partir das informações contidas na etapa 1 e 2 na formatação dos dados coletados e apresentação elaboração e verificação das conclusões encontradas após a análise

Fonte: Elaboração própria (2018).

No Anexo 1 são apresentados um conjunto de indicadores teoricamente possíveis de serem aplicados em municípios de quaisquer características. Para o presente estudo, cabe destacar que nem todos os indicadores foram aplicáveis uma vez que o objetivo foi analisar somente municípios de pequeno porte. Dessa forma, avaliou-se a aplicabilidade de cada indicador definindo quais seriam condizentes com o objeto de estudo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

É apresentado neste capítulo o resultado da análise dos dados coletados, que teve como intuito alcançar os objetivos propostos.

4.1 O MUNICÍPIO DE ARAPONGAS: BREVE HISTÓRICO

O município de Arapongas é situado no Norte do estado do Paraná e pertenceu anteriormente ao município de Londrina até o ano de 1943. Tornou-se município no ano de 1947 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, 2018). O nome do município se deu por existir no local muitas aves denominadas “araponga”, dando o surgimento do nome da cidade de Arapongas. Também existe uma Lei Municipal nº 522 do ano de 1964 (LEIS MUNICIPAIS, 2018), que dispõe que todas as ruas do município fossem nominadas com nome de pássaros.

A cidade de Arapongas é detentora de um Arranjo Produtivo Local do setor moveleiro, polo industrial estratégico do setor considerado “entre os mais importantes da indústria de transformação nacional” (PEREIRA e PEREIRA, 2017, p.2), e conta com perfeita integração rodoviária e possui aproximadamente 140 indústrias moveleiras instaladas no município, movimentando aproximadamente R\$ 500 milhões ano, gerando cerca de 5 mil empregos diretos, comercializando no mercado interno e externo representando um faturamento nacional de 7,4% para o setor (SIMA, 2018).

Com população estimada no ano de 2017 de 118.477 habitantes, sendo o décimo sexto município com mais números de habitantes do Estado do Paraná e o segundo mais populoso da Região Metropolitana de Londrina (IBGE, 2018). No ano de 2016, segundo IBGE/IPARDES, o valor do PIB per capita de Arapongas foi de R\$

34.463,00. Quanto ao número de estabelecimentos e empregos, segundo as atividades econômicas, há um total de 3.340 estabelecimentos gerando 34.554 empregos no município.

O executivo do município, atualmente governado pelo Prefeito Sérgio Onofre da Silva (PSC 2017-2020), possui orçamento para o ano de 2018 de R\$ 383.550.519,00, conforme Lei Municipal nº 4.610 de 10 de novembro de 2017 e para o ano de 2017 foi de R\$ 344.319.753,00 apontando um acréscimo de quase 12 % para o ano de 2018 em relação ao ano de 2017 (LEIS MUNICIPAIS, 2018); apenas no ano de 2017 o município homologou e formalizou contratos por meio de processos licitatórios no montante de aproximadamente R\$ 45 milhões evidenciando o poder de compras existente pelo município para manutenção de suas estruturas administrativas.

4.2 PROCESSO DE COMPRAS

A estrutura Administrativa do município de Arapongas é formada por 13 secretarias municipais com fins específicos, mais o gabinete do prefeito, que formam a administração direta do município conforme quadro 12 a seguir:

Quadro 12 - Secretarias Municipais – Administração Direta

QTE	Secretarias	Sigla
01	Gabinete do Prefeito	GAPRE
02	Secretaria Municipal de Governo	SEGOV
03	Secretaria Municipal de Administração	SEPAD
04	Secretaria Municipal de Finanças	SEFIN
05	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	SESTRAN
06	Secretaria Municipal de Assistência Social	SEMAS
07	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	SESAN
08	Secretaria Municipal de Saúde	SAÚDE
09	Secretaria Municipal de Cultura, Lazer, Eventos e Turismo	SECLE
10	Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Desenvolvimento Urbano	SEODUR
11	Secretaria Municipal de Esporte	ESPORTE
12	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio	SEMIC
13	Secretaria Municipal de Educação	EDUCAÇÃO
14	Secretaria Municipal de Agricultura, Serviços Públicos e Meio Ambiente	SEASPMA

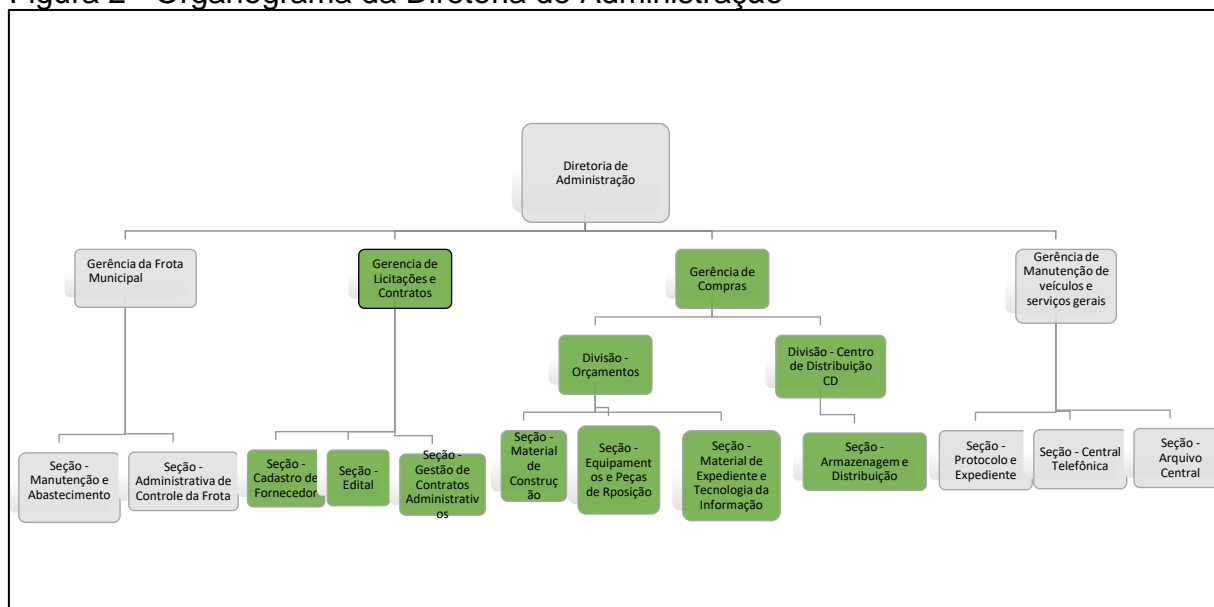
Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos no site do município (2018).

Todas estas unidades organizacionais compõem a administração direta do município e possuem especificidades, objetivos distintos na execução de suas

funções, porém todas necessitam de estrutura além da física, materiais para suprimentos para desempenho de suas atividades e funções. O município conta com sistema de informação corporativo privatizado, contratado por meio de licitação que possibilita a integração de várias fases dos pedidos e, ainda, o acompanhamento pelas demandantes de seu pedido. A competência do suprimento de todas as secretarias é centralizado na Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), por meio Diretoria de Administração que integra as Gerências de Licitações e Contratos e, de Compras conforme a Figura 2 que se apresenta a seguir.

Focará, neste organograma apenas nas gerências ligadas diretamente ao processo de compras conforme identificado na Figura 2. Verifica-se que as gerências de Licitações e Contratos e de compras são vinculadas à Diretoria de Administração, pertencente a SEMAD e, desta forma, todas as secretarias municipais submetem suas demandas que são **centralizadas** na Diretoria de Administração, que encaminha as demandas para as unidades responsáveis pelo processo de compras, ou seja, a gerência de compras e, posteriormente, para a gerência de licitação.

Figura 2 - Organograma da Diretoria de Administração



Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Municipal nº 4452/2016.

As funções desempenhadas por estes servidores, considerando a questão administrativa envolvida no processo de compras públicas, são preferencialmente de caráter técnico administrativo, observado o contido no manual de ocupações dos cargos do quadro geral do município de Arapongas (Lei Municipal nº 4637/2017);

desta forma, os cargos ocupados nestas gerências são de: auxiliar administrativo, agente administrativo, assistente administrativo e assessoramento técnico administrativo e jurídico que fazem parte diretamente do processo administrativo, já, a Gerência de Compras possui além dos servidores administrativos, colaboradores como auxiliares de serviços gerais, motoristas que são necessários para a distribuição das mercadorias para as áreas demandantes.

A Gerência de Licitações e Contratos é composta por cinco servidores efetivos, um comissionado e três estagiários, conforme quadro 13.

Quadro 13 - Colaboradores da gerência de licitações e contratos

Cargo	Quantidade	Função
Auxiliar Administrativo	1	Administrativa
Agente Administrativo	3	Administrativa
Estagiários	3	Administrativa
Gerência de Licitações e Contratos	1	Administrativa
Jurídico	1	Administrativa/Jurídico
Total de Colaboradores		9

Fonte: Elaboração própria (2018).

Já a Gerência de Compras é composta por nove servidores efetivos e três estagiários conforme quadro 14.

Quadro 14 - Colaboradores da gerência de compras

Cargo	Quantidade	Função
Auxiliar Administrativo	1	Administrativo
Agente Administrativo	2	Administrativo
Assistente Administrativo	2	Administrativo
Gerência de Compras	1*	Administrativo
Motorista II	1	Motorista
Auxiliar de Serviços Gerais	2	Serviços Gerais
Gari	1	Serviços Gerais
Estagiários	3	Administrativo
Total de Colaboradores		12

(*) A gerência de compras é assumida por servidor concursado ocupante do cargo de Assistente Administrativo.

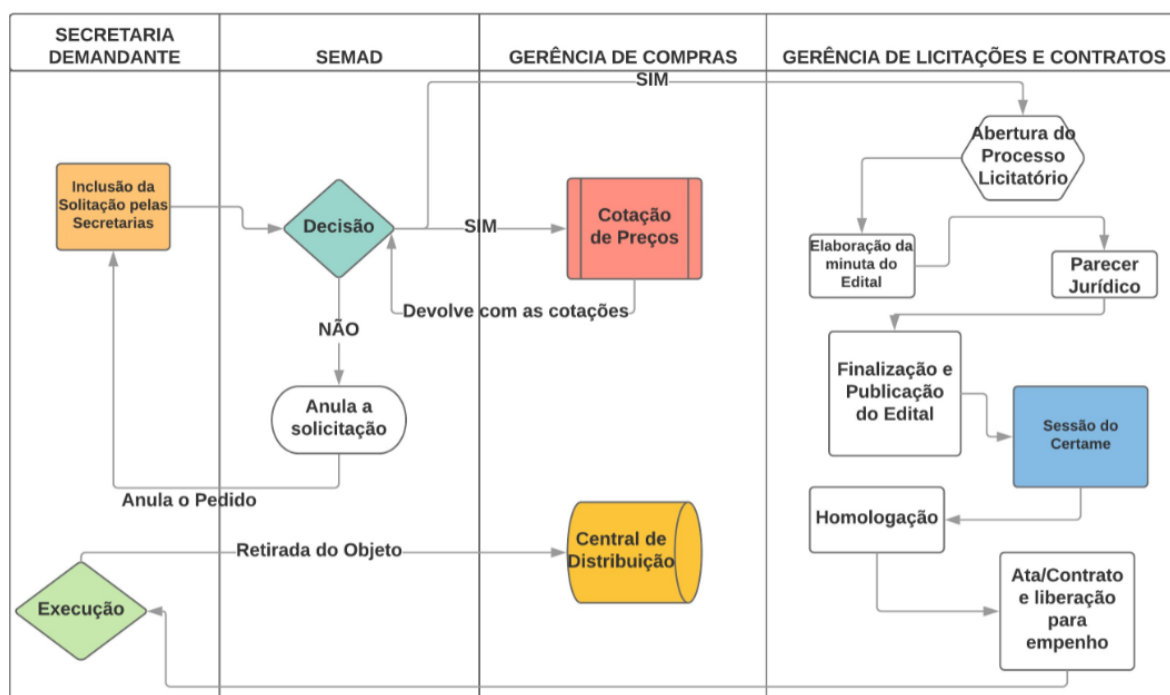
Fonte: Elaboração própria (2018).

Ambas as gerências são compostas por equipe técnica, porém apenas os cargos de gerentes de compras, licitações e contratos são instituídos oficialmente no organograma destas repartições. Os demais servidores ocupam cargos efetivos ou de assessoramento provenientes da estrutura geral do município, ou seja, ocupam cargos técnicos administrativos não vinculados diretamente em algum setor, mas sim

de forma aberta, pois estes servidores podem ser remanejados conforme a necessidade e ocasionalidade para outras secretarias. Assim, por serem servidores ocupantes de cargos em que há possibilidade de alocação em todas as secretarias, havendo a necessidade, o remanejamento do servidor é compatível e fácil.

O fluxo do processo licitatório na Prefeitura Municipal de Arapongas não possui normatização de como serão suas etapas, procedimentos, prazos após a solicitação das demandas das secretarias requisitantes. Porém o processo que envolve a fase de tramitação das demais secretarias demandantes para a Secretaria Municipal de Administração é compreendido conforme fluxo:

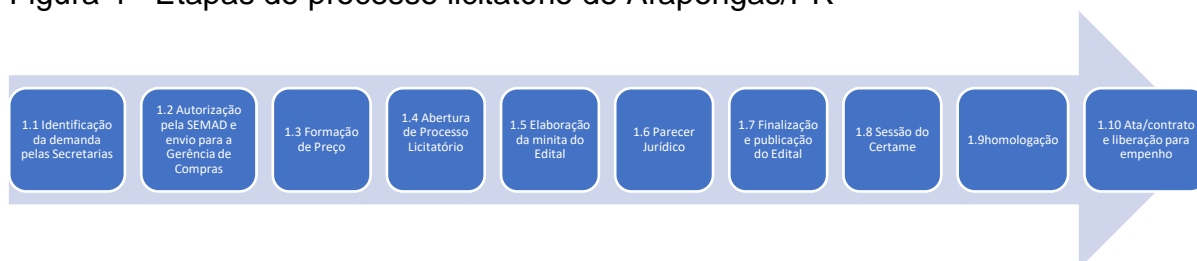
Figura 3 - Fluxo do processo licitatório de Arapongas/PR



Fonte: Elaboração própria (2018).

Este fluxo pode ser entendido em linha de processo conforme a figura 4 a seguir:

Figura 4 - Etapas do processo licitatório de Arapongas/PR



Fonte: Elaboração própria (2018).

As fases do processo de compras do município de Arapongas podem ser descritas da seguinte forma:

1.1 Identificação da demanda pelas Secretarias e envio para a SEMAD:

As secretarias municipais identificam a necessidade de realizar a contratação ou aquisição de determinados materiais necessários para desempenho de suas atividades, formalizam a solicitação e encaminham para a SEMAD que está centralizado o processo de compras públicas para proceder os demais trâmites.

1.2 Autorização pela SEMAD e envio para a Gerência de Compras: Uma vez recebido o pedido das secretarias municipais é analisado seu deferimento ou não; se o resultado for positivo a SEMAD encaminha para a gerência de compras para que realize a pesquisa de preços.

1.3 Formação de Preços: Esta fase contempla a formação de preço, momento em que é realizada a pesquisa mercadológica com a elaboração da planilha contendo no mínimo cinco fontes de preços. Esta fase é feita tendo como base informações encaminhadas pelas secretarias requisitantes, contendo a descrição dos objetos, prazo de entrega, local de entrega, fiscal responsável, quantidade. Após concluída a formação de preços é devolvido para a SEMAD para o deferimento ou indeferimento do pedido; caso positivo é passado para a gerência de licitações.

1.4 Abertura de Processo Licitatório: Nesta fase, após concluída a planilha de formação de preço, é autorizado pelo Secretário de Administração a abertura e

autuação em processo administrativo licitatório, na qual é definido a modalidade de licitação.

1.5 Elaboração da minuta do Edital: Neste momento é confeccionado a minuta do edital de licitação contendo todas as regras e condições, tais como: número do processo e da modalidade, comissão de licitação, estimativa de valores e quantidades, condições de pagamento, recurso orçamentário que os interessados deverão possuir conhecimento e cumprir para poderem estar aptos a participar do procedimento licitatório.

1.6 Parecer Jurídico: O parecer jurídico analisa se a minuta do edital, assim como, a solicitação da secretaria requisitante está de acordo com a legislação, se não existe algum direcionamento do processo que possa vir macular o processo licitatório.

1.7 Finalização e Publicação do Edital: A Finalização do Edital é quando retorna da apreciação jurídica, sendo agendada a data do certame e encaminhado o aviso do edital para os veículos oficiais de publicação, sendo, Jornal da União, do Estado e do Município.

1.8 Sessão do Certame: Nesta fase ocorre a análise do atendimento das regras solicitadas em edital por parte dos licitantes, definindo quem está apto ou inapto a seguir no processo.

1.9 Homologação: Neste momento, após transcorrido o certame, é elaborado pelo presidente da comissão relatório circunstanciado sobre o ocorrido e encaminhado para a autoridade competente (prefeito) para a homologação do processo.

1.10 Ata/Contrato e liberação para empenho: Contempla nesta fase, após a homologação do processo a confecção da Ata/Contrato possuindo como base a minuta constante do edital, sendo neste momento numerada por vencedor com os respectivos itens ganhos e datada para envio aos licitantes para assinatura e posterior

liberação para emissão do empenho e realização da compra pelo demandante. Uma vez realizada a compra é centralizada a entrega na Central de Distribuição que após recebimento dos materiais encaminha para os solicitantes.

Todos os processos do município atendem às legislações federais e estaduais e ainda possuem regulamento específico no âmbito municipal, conforme quadro a seguir, contemplando as legislações que norteiam a matéria:

Quadro 15 - Legislação que norteiam o procedimento licitatório

Leis/Decretos	Objetivo	Aplicação
Lei Federal nº 8.666/1993	estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Federal, Estadual e Municipal
Lei Federal nº 10.520/2002	institui para todos os poderes administrativos a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns	Federal, Estadual e Municipal
Lei Municipal nº 4.422/2015	estabelece condições e norteia os procedimentos operacionais para execução das licitações, aquisições diretas, contratos e de mais ajustes, para as contratações de obras, serviços, compras, alienações e outros modos de destinação de bens, no âmbito do município as quais se sujeitarão à legislação federal e as normas específicas daquela lei no âmbito Municipal	Municipal
Decreto Municipal nº 090/2016	Regulamenta a aplicação de penalidade e o procedimento administrativo punitivo no âmbito municipal, específico para aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/93 e 10.520/02, e aos procedimentos que envolvam transferências de recursos públicos.	Municipal
Decreto Municipal nº 091/2016	Regulamenta a aplicação do sistema de registro de preços no âmbito municipal, nos termos do artigo 10, parágrafo único da Lei Municipal nº 4.422/15.	Municipal
Decreto Municipal nº 302/2018	Regulamenta os procedimentos para a formação de preço máximo nas licitações.	Municipal

Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos no site do município (2018).

Verifica-se que existe a preocupação do município em estabelecer critérios específicos de contratação no âmbito municipal o qual instituiu lei municipal que norteia os procedimentos operacionais para a execução das licitações.

4.3 ENTREVISTA COM OS SERVIDORES

Inicialmente, quanto ao tempo de serviço público daqueles que atualmente estão na função de compras públicas municipais (Tabela 2), pode se constatar que estes apresentam uma média de 14,8 anos atuando como servidores públicos municipais. Sendo a idade máxima verificada de 28 anos como servidor público e a idade mínima observada foi de 5 anos. Já o tempo de atuação especificamente na função de compras públicas varia entre 8 meses e 20 anos (uma média de 7,3 anos). Como se pode ver, ainda que o servidor possa estar a pouco tempo na função (8 meses) há uma certa preferência por profissionais que já possuem certo tempo de casa para atuar em tal função. Cabe ainda destacar que todos os servidores responsáveis pelas compras nas secretarias possuem ensino superior, não apresentando, porém, um padrão entre os cursos realizados.

Tabela 2 – Tempo como servidor público e na função de compras públicas

Qual o tempo de Serviço Público?	Média	14,8 anos
	Máximo	28 anos
	Mínimo	5 anos
Qual o tempo de serviço na função de compras públicas?	Média	7,3 anos
	Máximo	20 anos
	Mínimo	8 meses

Fonte: elaborado pelo autor.

Analisando as secretarias demandantes em um primeiro momento, em ambas o processo de suprimento (materiais e serviços) ocorre por meio da utilização de um sistema ERP privado. Quanto a identificação da necessidade de materiais, as secretarias de Educação e Saúde já possuem um planejamento e listagem de produtos. A secretária de Assistência Social recebe os pedidos dos setores de acordo com suas necessidades e a secretaria de Obras realiza seus pedidos para a secretaria de Administração, sendo esta a responsável por suas compras.

Após esse processo, com exceção da Secretaria de Educação, as demais lançam suas demandas em um sistema para o Departamento de Compras. A Secretaria de Educação protocola suas demandas na Secretaria de Administração, sendo que esta encaminha as demandas para o Departamento de Compras e, após

orçados os valores e informado os recursos no sistema, o Departamento de Compras encaminha para abertura do processo licitatório (Gerência de Licitações e Contratos).

Quanto a utilização de mecanismos de controle de quanto tempo leva os processos de compras, as secretarias de Assistência Social e Saúde controlam o tempo dos processos por meio do sistema. Já as secretarias de Obras e Educação afirmaram não possuírem mecanismos de controle.

Já quanto ao tempo médio do processo, as secretarias de Assistência Social e Educação possuem prazos de 30 e 90 dias, respectivamente. Já a secretaria de Saúde possui prazos distintos e a secretaria de Obras não soube informar. Quanto aos problemas (limitações, pontos fracos) do processo de compras/licitação, destaca-se como principal, com exceção na secretaria de Obras, as cotações com uma dificuldade em comum. Já quanto aos pontos positivos, destaca-se entre as secretarias a formulação anual dos processos, além da utilização do sistema. Por fim, ambas as secretarias apontaram que não possuem capacitações suficientes.

Já olhando o operacional, destaca-se que cada secretaria municipal, após verificadas suas necessidades, realiza requisição via sistema. Logo após o processo é remetido ao Departamento de Compras para realização da pesquisa de preços e definição do preço máximo da licitação. Em seguida o processo é encaminhado para a Secretaria Municipal de Administração que autoriza o seu prosseguimento e remete para a Gerência de Licitação, a qual elabora o edital. Elaborado o Edital, emite-se parecer jurídico e é efetuada a publicação. Após sessão pública o processo é remetido para elaboração de contratos e finalização. Terminados estes trâmites é possível a emissão dos empenhos para aquisição dos produtos licitados.

Sobre a agilidade do processo de compras do município, o mesmo é considerado ágil, uma vez que mesmo com a falta de planejamento e gestão de algumas secretarias o processo de compra é finalizado de forma célere. Com relação a transparência, todos os processos são disponibilizados no Portal da Transparência, mas destacou-se que o mesmo poderia ser melhorado com a utilização de processo eletrônico, com disponibilização em tempo real para o cidadão.

Já com relação aos problemas (limitações e pontos fracos) do processo de compras/licitação, destacou-se que, na fase interna, poderia ser dada uma atenção maior das secretarias na elaboração das especificações dos produtos e no planejamento da compra, além de justificar e demonstrar efetivamente os motivos da contratação com a demonstração do interesse público que pretende ser alcançado.

Outro ponto destacado, que merece adequação, é na elaboração da pesquisa de preços, apontado como sendo necessário um maior comprometimento do setor responsável, haja vista que a definição do preço de um certame licitatório é um dos mais relevantes procedimentos que compõem o processo.

Por fim, para melhorar a fiscalização dos contratos também é necessário comprometimento do servidor público, o que não ocorre atualmente, mas com raras exceções. Outro ponto destacado seria a Diretoria de Administração, pertencente à Secretaria Municipal de Administração, exercer adequadamente suas atribuições e colocar em prática um calendário de compras para evitar o número excessivo de licitações desnecessárias e que acarretam gastos desnecessários para o erário, além da falta de utilização de pregão eletrônico.

4.4 TEMPO MÉDIO DO PROCESSO

Para a análise foi levantado os processos referentes ao ano de 2017, com um censo de 242 Processos. A partir do levantamento dos processos licitatório foi possível identificar tempo médio de 69 dias para a conclusão de uma licitação, englobando todas as modalidades licitatórias: Pregão presencial, Concorrência, Convite, Dispensa, Inexigibilidade, Leilão e Tomada de Preços. Em síntese, a análise compreendeu:

Quadro 16 - Resumo dos Processos Analisados por modalidade

Pregão Presencial	Concorrência	Convite	Dispensa	Inexigibilidade	Tomada de Preços	Leilão	Quantidade de Processos Analisados
122	6	1	75	27	10	1	242

Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos no site do município (2018).

Com o resultado da pesquisa obteve-se o tempo médio das fases dos diferentes procedimentos licitatórios ocorridos no ano de 2017.

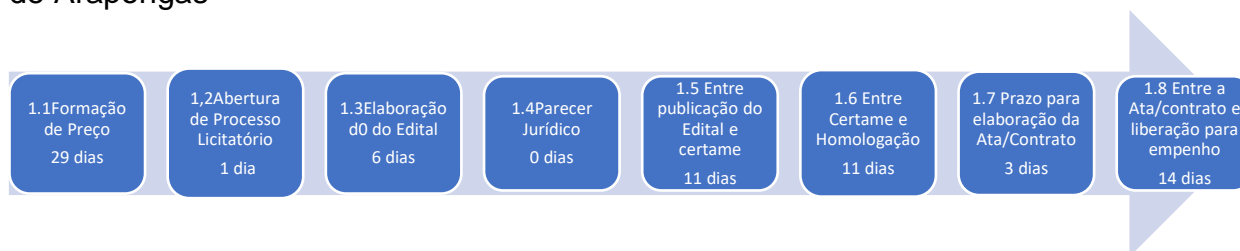
Quadro 17 - Prazos médios por modalidades na Prefeitura de Arapongas

Tipo de licitação	Prazo médio (em dias)	Quantidade analisado
Concorrência	84	6
Convite	63	1
Dispensa	37	75
Inexigibilidade	57	27
Pregão Presencial	84	122
Tomada de preços	141	10
Leilão	188	1
Total	69	242

Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos no site do município (2018).

A partir da quantidade de processos identificou-se um volume de 3.372 (PMA, 2018) itens licitados demonstrando o grande vulto das compras públicas no âmbito municipal.

Figura 5 - Prazos médios das Fases do Processo Licitatório na Prefeitura do Município de Arapongas



Fonte: Elaboração própria (2018).

Tendo o mapeamento das fases e a visualização dos prazos que compõe o processo é possível identificar o ponto crítico em que torna o processo de compras mais moroso e demorado, ou seja, a Formação de Preços que demanda 29 dias em relação as demais fases, sendo uma das justificativas para este prazo seria em relação aos orçamentos necessários para comporem a planilha de formação de preços no qual depende do envio dos orçamentos para que seja concretizado o fechamento da formação de preços. Outra questão interessante é em relação ao prazo curto contido no Parecer Jurídico; em análise verificou-se que o mesmo não segue uma rotina cronológica em relação aos dias pois, a exemplo de um procedimento que é verificado dois dias após a elaboração do edital, este parecer jurídico mesmo analisado dois dias depois é mencionado o dia da elaboração do edital não acusando assim o dia correto em que foi analisado o edital.

4.5 CUSTO DO PROCESSO

A tabela 3 apresenta a remuneração dos funcionários de fevereiro de 2017 a janeiro de 2018 em três grupos, sendo eles, Demandante, Gerência de Compras e Gerência de Licitações e Contratos. Quanto a primeira é possível verificar os custos operacionais das secretarias de Educação, Obras, Saúde e Assistência Social, sendo a que tem maior custo, a secretaria de Educação e, menor custo, a secretaria de Saúde. No total (com impostos) foram gastos R\$ 253.685,02 no período nas secretarias demandantes. Após os cálculos do TDABC chegou-se a um custo por dia de R\$423,19 na Secretaria de Educação, R\$ 402,95 na Secretaria de Obras, de R\$ 312,34 na Secretaria de Assistência Social e de R\$ 270,27 na Secretaria de Saúde. No total, ambas as secretarias custam em média, por dia, R\$ 352,34, sendo o maior custo por dia frente aos demais grupos.

Já quanto a Gerência de Compras é possível verificar os custos de cada um dos funcionários que atuam na gerência, sendo doze funcionários no total e suas remunerações não apresentando um padrão. Ao todo (com impostos), são gastos R\$ 338.285,06, gerando um custo por dia de R\$ 234,92. Já na Gerência de Licitações e Contratos, são nove funcionários ao todo, também com remunerações variadas, totalizando (com impostos) um montante de R\$ 335.793,06. Quanto ao custo por dia, o valor fica em R\$ 310,92, sendo o segundo maior grupo. De uma maneira geral, ambos os grupos custam o montante de R\$ 674.078,12, gerando um custo total por dia de R\$ 545,84.

Tabela 3 – Custo operacional do departamento de licitação

DEMANDANTE – G1							
Secretarias	Total (R\$)	Totais (com Impostos)	Capacidade Teórica (150hs x 12)	Capacidade Prática (80% Capacidade Teórica)	Unidade de custo em R\$	Custo por dia (Unidade de custo x 8 horas)	
1 Educação	63.479,13	76.174,96	1800	1440	52,90	423,19	
2 SEODUR	60.441,94	72.530,33	1800	1440	50,37	402,95	
3 Saúde	40.540,11	48.648,13	1800	1440	33,78	270,27	
4 SEMAS	46.943,00	56.331,60	1800	1440	39,12	312,95	
Total	211.404,18	253.685,02	7200	5760	44,04	352,34	
GERÊNCIA DE COMPRAS – G2							
Matrícula (Funcionário)	Total (R\$)*	Totais (com Impostos)	Capacidade Teórica (150hs x 12)	Capacidade Prática (80% Capacidade Teórica)	Unidade de custo em R\$	Custo por dia (Unidade de custo x 8 horas)	
1 102164	33.685,62	40.422,74	1800	1440	28,07	224,57	
2 89176	36.564,02	43.876,82	1800	1440	30,47	243,76	
3 75884	88.334,59	106.001,51	1800	1440	73,61	588,90	
4 95672	50.847,96	61.017,55	1800	1440	42,37	338,99	
5 97713	16.753,13	20.103,76	1800	1440	13,96	111,69	
6 115487	42.421,41	50.905,69	1800	1440	35,35	282,81	
7 78174	24.130,40	28.956,48	1800	1440	20,11	160,87	
8 95036	45.547,93	54.657,52	1800	1440	37,96	303,65	
Total	338.285,06	338.285,06	14400	11520	29,37	234,92	
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – G3							
1 112461	101.905,86	122.287,03	1800	1440	84,92	679,37	
2 95362	14.094,63	16.913,56	1800	1440	11,75	93,96	
3 95303	44.058,19	52.869,83	1800	1440	36,72	293,72	
4 78093	54.153,29	64.983,95	1800	1440	45,13	361,02	
5 1197454	46.856,38	56.227,66	1800	1440	39,05	312,38	
6 89290	74.724,71	89.669,65	1800	1440	62,27	498,16	
Total	335.793,06	335.793,06	10800	8640	38,86	310,92	
Total Geral		674.078,12	25200	20160	68,23	545,84	

Fonte: elaborado pelo autor com base em Prefeitura Municipal de Arapongas-PR.

* Remuneração dos funcionários de fev/2017 a jan/2018.

Já a tabela 4 apresenta o valor de cada modalidade de licitação de acordo com a média de tempo em dias que o processo se encontra em cada grupo. Como se percebe a Gerência de Licitações e Contratos é o grupo onde ocorre a maior média de tempo, sendo em alguns casos o dobro do tempo observado na Gerência de Compras. Observando as principais secretarias, a modalidade e a secretaria que apresenta maior média de tempo é a Tomada de Preços na Secretaria de Saúde sendo de 98 dias, fazendo assim com que seu custo também seja o maior entre todas as secretarias e modalidades (R\$ 30.470,16).

Tabela 4 – Custo de cada grupo com base no tempo médio

Secretaria	Modalidade	Média Tempo (G1)	Custo (G1)	Média Tempo (G2)	Custo (G2)	Média Tempo (G3)	Custo (G3)
Educação	Pregão	1	423,19	28	6.577,76	44	13.680,48
	Concorrência	0	-	0	-	0	-
	Tomada de Preços	0	-	0	-	0	-
	Convite	0	-	0	-	0	-
	Contratação Direta	1	423,19	22	5.168,24	26	8.083,92
SEODUR	Pregão	1	402,95	27	6.342,84	35	10.882,20
	Concorrência	1	402,95	27	6.342,84	73	22.697,16
	Tomada de Preços	1	402,95	33	7.752,36	66	20.520,72
	Convite	1	402,95	5	1.174,60	52	16.167,84
	Contratação Direta	1	402,95	9	2.114,28	23	7.151,16
Saúde	Pregão	1	270,27	28	6.577,76	49	15.235,08
	Concorrência	0	-	0	-	0	-
	Tomada de Preços	1	270,27	5	1.174,60	98	30.470,16
	Convite	0	-	0	-	0	-
	Contratação Direta	1	270,27	17	3.993,64	39	12.125,88
SEMAS	Pregão	1	312,95	52	12.215,84	55	17.100,60
	Concorrência	0	-	0	-	0	-
	Tomada de Preços	0	-	0	-	0	-
	Convite	0	-	0	-	0	-
	Contratação Direta	1	312,95	27	6.342,84	23	7.151,16
Compartilhada + Demais Secretarias	Pregão	1	234,92	36	8.457,12	48	14.924,16
	Concorrência	1	234,92	32	7.517,44	12	3.731,04
	Tomada de Preços	1	234,92	46	10.806,32	141	43.839,72
	Convite	1	234,92	0	-	0	-
	Leilão	1	234,92	34	7.987,28	154	47.881,68
	Contratação Direta	1	234,92	15	3.523,80	23	7.151,16

Fonte: elaborado pelos autores.

Outra que apresenta tempo médio elevado é a modalidade Concorrência na Secretaria de Obras, sendo este de 73 dias e, conseqüentemente apresentando o segundo maior custo, de R\$ 22.697,16. Em terceiro lugar destaca-se a modalidade Tomada de Preços, também na Secretaria de Obras, com um prazo de 66 dias e um custo de R\$ 20.520,72. Os menores prazos são observados na modalidade Contratação Direta tanto da secretaria de obras como da Secretaria de Assistência Social, ambas com tempo médio de 23 dias e custo de R\$ 7.151,16. Outra secretaria que apresenta baixo tempo médio é a secretaria de educação, também na modalidade de contratação direta, com prazo de 26 dias e custo no valor de R\$ 8.083,92.

Na Gerência de Compras o maior prazo e custo observado foi na Secretaria de Assistência Social na modalidade pregão, sendo o prazo de 52 dias e o valor de R\$ 12.215,84. Já as modalidades e secretarias que apresentam o menor prazo são a modalidade convite da Secretaria de Obras e a modalidade tomada de preços da Secretaria de Saúde. Ambas apresentam um prazo médio de 5 dias e um valor de R\$ 1.174,60. Cabe destacar que o prazo do grupo 1 (Demandante) não passa de 1 dia em média.

Observando as secretarias compartilhadas e as demais secretarias, de forma agregada, destaca-se que o tempo médio apresentado nas modalidades leilão e tomada de preços na gerência de licitações e contratos são elevados, sendo de 154 e 141 dias, respectivamente. Tal fato colabora para seus altos custos. A primeira apresenta um custo total de R\$ 47.881,68 e a segunda um valor de R\$ 43.839,72. Na gerência de compras a maior média de tempo é, também, na modalidade tomada de preços, em um montante de R\$ 10.806,32, porém, desta vez seguida pela modalidade pregão, com uma média de tempo de 36 dias e um custo total de R\$ 8.457,12.

Já a Tabela 5 apresenta os custos totais e médios do processo, além de sua média ponderada, por modalidade de licitação e de acordo com cada secretaria. Levando em consideração inicialmente as principais secretarias tem-se que o maior custo ao longo de toda a licitação é na modalidade tomada de preços da Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 31.915,03, sendo este valor referente a somente 1 processo realizado no período. A contratação direta realizada pela secretaria de saúde é a que apresenta a maior quantidade de processos, sendo 42 no total, porém com um custo bem inferior, no valor de R\$ 16.389,73.

Tabela 5 - Custos totais e médios em cada secretaria (por modalidade)

Secretaria	Modalidade	Qtde.	Custo Total (G1+G2+G3)	Custo Médio do Processo	Média Ponderada
Educação	Pregão	13	20.681,43	1.590,88	169,52
	Concorrência	0	-	-	-
	Tomada de Preços	0	-	-	-
	Convite	0	-	-	-
	Contratação Direta	7	13.675,35	1.953,62	134,07
SEODUR	Pregão	1	17.627,99	17.627,99	144,49
	Concorrência	2	29.442,95	14.721,48	4.907,16
	Tomada de Preços	4	28.676,03	7.169,01	2.867,60
	Convite	1	17.745,39	17.745,39	17.745,39
	Contratação Direta	21	9.668,39	460,4	94,79
Saúde	Pregão	22	22.083,11	1.003,78	181,01
	Concorrência	0	-	-	-
	Tomada de Preços	1	31.915,03	31.915,03	261,6
	Convite	0	-	-	-
	Contratação Direta	42	16.389,79	390,23	134,34
SEMAS	Pregão	11	29.629,39	2.693,58	242,86
	Concorrência	0	-	-	-
	Tomada de Preços	0	-	-	-
	Convite	0	-	-	-
	Contratação Direta	3	13.806,95	4.602,32	135,36
Compartilhada + Demais Secretarias	Pregão	75	23.616,20	314,88	193,58
	Concorrência	4	11.483,40	2.870,85	1.913,90
	Tomada de Preços	5	54.880,96	10.976,19	5.488,10
	Convite	0	-	-	-
	Leilão	1	56.103,88	56.103,88	56.103,88
	Contratação Direta	29	10.909,88	376,2	106,96

Fonte: elaborado pelo autor.

A contratação direta da Secretaria de Obras é a modalidade que apresenta o menor custo total do processo, no valor de R\$ 9.668,39, seguida pela contratação direta, da Secretaria de Educação, com R\$ 13.675,35. Já observando o custo médio, temos que o menor valor é o da contratação direta na secretaria da saúde com R\$ 390,23, sendo esta composta por 42 processos. Logo em seguida vem a contratação direta da Secretaria de Obras, 21 processos e o valor de R\$ 460,40. Quanto à média ponderada, tem-se que a menor é apresentada na modalidade contratação direta na Secretaria de Obras, com o valor de R\$ 94,79. Na modalidade contratação direta na Secretaria de Saúde, maior em número de processos, a média ponderada foi de R\$ 134,34.

Já observando as demais secretarias e secretarias compartilhadas, de forma agregada, temos que a modalidade pregão é a que apresenta o maior número de licitações (75), com um custo total de R\$ 23.616,20. Seu custo médio foi de R\$ 314,88 e sua média ponderada de R\$ 193,58. Outra modalidade que merece destaque é a contratação direta com 29 processos e um custo total de R\$ 10.909,88. A modalidade tomada de preços apresenta o maior valor, sendo o montante de R\$ 54.800,96 em 5 processos, com custo médio de R\$ 10.976,19 e média ponderada de R\$ 5.488,10.

Por fim, analisando de forma agregada (Tabela 6), a modalidade Pregão, com o maior número de processos observado, apresenta um custo médio total de R\$ 4.646,22. A segunda maior modalidade em número de processos é a modalidade Contratação Direta, apresentando por sua vez um custo médio total de R\$ 1.556,55. Já a modalidade Tomada de Preços apresenta um total de 10 processos com um custo médio de 16.686,74, seguido pela modalidade Concorrência com um custo médio de R\$ 8.796,16. As modalidades Convite e Leilão, com somente 1 processo cada, apresentam os custos médios de R\$ 17.745,39 e R\$ 56.103,88, respectivamente. No total, os 242 processos observados no período possuem um custo médio total de R\$ 105.534,95.

Tabela 6 – Custo médio total do processo (por modalidade)

Modalidade	Total de Processos	Custo Médio do Processo	Média Ponderada
Pregão	122	4.646,22	R\$ 186,29
Concorrência	6	8.796,16	R\$ 3.410,53
Tomada de Preços	10	16.686,74	R\$ 2.872,43
Convite	1	17.745,39	R\$ 17.745,39
Leilão	1	56.103,88	R\$ 56.103,88
Contratação Direta	102	1.556,55	R\$ 121,10
TOTAL	242		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto à média ponderada destaca-se que a menor é observada na modalidade contratação direta, no valor de R\$ 121,10. Já o maior custo médio foi observado na modalidade leilão, com um montante de R\$ 56.103,88. A modalidade com o maior número de processos é a modalidade pregão (122), apresentando um custo médio de R\$ 4.646,22 e uma média ponderada de R\$ 186,29.

A Tabela 7 apresenta o custo médio total do processo de acordo com cada secretaria. A Secretaria de Saúde é a que apresenta mais processos, sendo 65 no total. As demandas dessa secretaria geram um custo total de R\$ 4.933,32 na Gerência de Compras, em prazo de 21 dias, e geram um custo total de 11.504,04 na Gerência de Licitações e Contratos, em um prazo de 37 dias. Em segundo lugar com relação a quantidade de processos aparece a Secretaria de Obras com 29 processos, gerando um custo total de R\$ 3.288,88 na Gerência de Compras em um prazo de 14 dias e um custo de R\$ 9.016,68 na Gerência de Licitações e Contratos em um prazo de 29 dias.

Tabela 7 – Custo do Processo em cada secretaria (por grupos)

Secretarias	Qtde.	Demandante (G1)			Gerência de Compras (G2)			Gerência de L e C (G3)		
		Prazo	Custo	Custo Total	Prazo	Custo	Custo Total	Prazo	Custo	Custo Total
Educação	20	1	423,19	423,19	50	234,92	11.746,00	41	310,92	12.747,72
Saúde	65	1	270,27	270,27	21	234,92	4.933,32	37	310,92	11.504,04
SEMAS	14	1	312,95	312,95	47	234,92	11.041,24	35	310,92	10.882,20
SEODUR	29	1	402,95	402,95	14	234,92	3.288,88	29	310,92	9.016,68
Compartilhada	44	1	234,92	234,92	36	234,92	8.457,12	47	310,92	14.613,24
Demais	70	1	234,92	234,92	28	234,92	6.577,76	40	310,92	12.436,80

Fonte: elaborado pelo autor.

A Secretaria de Educação apresenta 20 processos, o que gera, em um prazo de 50 dias, um custo médio total de R\$ 11.746,00 na Gerência de Compras e, na Gerência de Licitações e Contrato e em um prazo de 41 dias, um custo médio total de R\$ 12.747,72. Já a Secretaria de Assistência Social possui uma quantidade de 14 processos, o que gera um custo total médio de R\$ 11.041,24 em um prazo de 47 dias

na Gerência de Compras e, na Gerência de Licitações e Contratos, um custo médio total de R\$ 10.882,20 em um prazo de 35 dias.

Por fim é importante destacar as secretarias que são compartilhadas e as demais secretarias existentes no município. Quanto a primeira, verificou-se uma quantidade de 44 processos, o que gera um custo de R\$ 8.457,12 em um prazo de 36 dias na Gerência de Compras e um custo total médio de R\$ 14.613,24 em 47 dias na Gerência de Licitações e Contratos. Já as demais secretarias que não foram analisadas especificamente geram um custo total médio de R\$ 6.577,76 na Gerência de Compras, em um prazo de 28 dias e um custo de R\$ 12.436,80 em 40 dias na Gerência de Licitações e Contratos.

Por fim, a Tabela 8 apresenta os resultados consolidados como o custo total médio de cada secretaria levando em consideração todo o processo. Considerando as principais secretarias inicialmente temos que a secretaria que apresenta o maior custo de processo é a de Educação (R\$ 24.916,91). Já a Secretaria de Assistência Social é a que apresenta o segundo maior custo, em um montante de R\$ 22.236,39. Destaca-se que a secretaria que apresenta o menor custo total é a Secretaria de Obras, com um valor de R\$ 12.708,51. Considerando as demais secretarias e as secretarias compartilhadas, temos que o custo total das compartilhadas é maior, apresentando um montante de R\$ 23.305,28, frente ao valor de R\$ 19.249,48 apresentado pelas demais secretarias.

Tabela 8 – Custo total do processo (por secretarias)

Secretarias	Custo do Processo	Valor/dia	Valor/Hora	Prazo Total
Educação	24.916,91	270,84	33,85	92
Saúde	16.707,63	283,18	35,40	59
SEMAS	22.236,39	267,91	33,49	83
SEODUR	12.708,51	288,83	36,10	44
Compartilhada	23.305,28	277,44	34,68	84
Demais	19.249,48	278,98	34,87	69

Fonte: elaborado pelo autor.

Quando observamos o valor/dia e valor hora vê-se que a secretaria que apresenta os maiores valores é a de Obras, sendo R\$ 288,83 e R\$ 36,10, respectivamente. O que vai de encontro ao fato de que, embora a secretaria apresente o menor custo total, apresenta também o menor prazo total (44 dias). A secretaria de Educação, a qual corresponde ao maior custo do processo, apresenta o valor/dia de

R\$ 270,84 e valor/hora de R\$ 33,85, o que vai de encontro ao fato da mesma apresentar o maior prazo de licitação, sendo o mesmo de 92 dias.

4.6 SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS DO MODELO DO MUNICÍPIO

A partir da análise do processo de compras do município torna-se evidente a centralização das compras para manutenção dos serviços das Secretarias Municipais, que é de competência da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD). A Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), por ser a unidade centralizadora realiza contratações e aquisições em conjunto para as demais secretarias como, por exemplo: materiais de limpeza, expediente, suprimentos de informática, gráficos, construção, elétricos, pneus e câmeras, combustíveis.

Também realiza licitações específicas para cada unidade, à exemplo para as secretarias que possuem maior relevância, ou seja, Secretaria Municipal de Saúde, Obras, Educação e Assistência Social. Para a Secretaria Municipal de Saúde são realizados procedimentos licitatórios como: medicamentos, materiais hospitalares, laboratoriais. Para a Secretaria Municipal de Obras, procedimentos relacionados a contratação de empresa para execução de obras, iluminação pública. Para a Secretaria Municipal de Educação, procedimentos relacionados a compras de materiais específicos de expediente, uniformes escolares, higiene e limpeza, gêneros alimentícios para a merenda escolar, locação de transporte escolar. Para a Secretaria Municipal de Assistência Social, procedimentos relacionados a aquisição de materiais específicos para a execução dos programas assistenciais, leite *in natura*, cestas básicas, prestadores de serviços para cursos de oficinas de artes, produtos para fabricação de leite de soja.

Apesar da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) realizar licitações centralizadas para as demais secretarias, percebe-se que em alguns casos acaba ficando secretarias fora de alguma aquisição ou contratação, pois não houve a chamada das demais secretarias para determinado objeto, acarretando no apostilamento de pedidos ao processo licitatório das secretarias ausentes, diminuindo a capacidade de compra do que havia planejado, pois agora novas unidades estarão utilizando o mesmo objeto podendo deflagrar um erro de planejamento evidenciando a mal gestão.

A centralização observada das compras públicas vai de encontro ao pensamento de Karjalainen *apud* Teixeira *et al.* (2015), o qual seria o modelo que os melhores benefícios para o município, sendo estes benefícios resumidos em economia de escala, economias de informação e aprendizado e economias de processo. Conforme destacado por Fenili (2016), a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, porém destacou-se também que essa centralização, na visão de Faes *et al.* *apud* Teixeira *et al.* (2015) seria adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados, o que não é visto no município de Arapongas, sendo importante, também, identificar o que vale a pena centralizar, uma vez que também existem benefícios na descentralização de compras.

Conforme destacado uma das grandes preocupações com a centralização de compras é que o modelo centralizado se torne mais burocrático e menos eficiente, o que em certos aspectos pode ser observado no município, sendo que na descentralização ocorre um melhor uso das informações sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos em nível local, além de maior agilidade nas aquisições e contratações, o que os dados mostraram como sendo um entrave no atual modelo de gestão.

Dessa forma é importante destacar que, embora o modelo centralizado se apresente melhor maneira, os resultados mostram a necessidade de descentralização em alguns aspectos do processo, ou seja, assumindo configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos, visão está embasada em Mccue e Pitzer *apud* Fernandes (2015).

O município conta com sistema informatizado corporativo entre todas as secretarias municipais, porém percebe-se muita morosidade no fluxo parametrizado no sistema acabando travando a eficiência dos atos administrativos pela necessidade de possuir assinatura nos pedidos realizados, casos em que uma mesma pessoa acaba assinando duas ou mais vezes em fases diferentes o mesmo objeto por terem a tramitação de processos físicos ao invés de aperfeiçoamento e adoção de processo de tramite virtual que possibilitaria a agilidade.

A Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) conta em sua estrutura administrativa com a gerência de compras, que possui responsabilidades de receber os pedidos enviados pela Diretoria de Administração provenientes de demandas

realizadas pelas demais secretarias para que realize orçamentos junto a diversas fontes de pesquisa com a finalidade de formar o preço praticado no mercado. Neste momento verificam-se discrepâncias entre os valores orçados devido a existência de descrições técnicas dos produtos mal formulados ou direcionados a determinada marca maculando todo o processo licitatório. Assim como é de competência desta gerência o recebimento e aquisição das mercadorias licitadas. A gerência de compras possui papel importante dentro da cadeia de compras do município, pois se existir falhas nas cotações, descrição clara do produto ou serviço todo o processo posterior sofrerá as consequências podendo até ser maculado devido à falta de atenção e cuidado necessário.

Também conta com a gerência de licitações e contratos, setor autônomo em relação a gerência de compras, que após realizada a pesquisa de formação de preços pela gerência de compras, dá prosseguimento com a elaboração do edital de licitação e escolha da modalidade. É importante ressaltar que este setor depende da eficiência da gerência de compras, pois se não houver pesquisa de mercado condizente com a realidade, descrição correta dos produtos/serviços, quantidade, prazos provavelmente ensejará em uma licitação prejudicada ou, ainda, sem eficiência nas aquisições dos materiais/serviços devido à falha operacional, tendo efeito cascata desde a solicitação até a execução.

Conforme destacado por Albuquerque (2015) e Ferrer (2015) o Setor de Compras tem o objetivo principal de conseguir comprar e contratar todos os produtos e serviços necessários para a produção e o funcionamento das atividades da organização, que possuam a melhor qualidade possível, a quantidade correta no prazo estabelecido pelo setor solicitante da organização, com preço compatível com o mercado e, preferencialmente, até menor. Porém viu-se através dos resultados, que há certas modalidades em determinadas secretarias que possuam prazos elevados o que vão na contramão da ideia destacada em Bertaglia (2009) a qual afirma que para que um processo possa ser eficaz é necessário que os materiais estejam disponíveis no momento certo e com especificações corretas e o sistema será contínuo, satisfazendo, assim, o processo operacional.

Além disso, destacou-se certa dificuldade de interação entre os Demandantes e a Gerência de Compras, o que vai contra também ao pensamento de Batista e Maldonado (2008) e também de Vilhena e Hirle (2013), os quais argumentam, conforme visto, que a interação do Setor de Compras com os demais departamentos

da organização deve acontecer de forma intensa, recebendo e processando informação, bem como alimentando-os de informações úteis às suas tomadas de decisões.

Um outro ponto destacado na entrevista como importante a ser observado se refere a atenção que as secretarias poderiam dar na elaboração das especificações dos produtos e no planejamento da compra, além de melhor justificativa demonstrando efetivamente os motivos da contratação com a demonstração do interesse público que pretende ser alcançado. Esse fato vai de encontro ao pensamento de Diniz *et al.* (2012) e também de Ferrer (2015), os quais argumentam que esse é um dos principais problemas enfrentados e que a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes, ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adéqua ao realmente demandado.

Os resultados sugerem que não há indicadores consistentes para avaliar os processos de compras públicas do município, o que de acordo com o pensamento de Vilhena e Hirle (2013), pode gerar ineficiência no processo. Conforme mencionado pelo autor, indicadores, metas, índices de desempenho, avaliação de riscos, de desempenho, assim como outros elementos são necessários para se manter uma boa gestão pública, são essenciais.

A sustentabilidade não foi um critério observado como relevante dentro do processo de compras do município em questão, o que não condiz com o pensamento mencionado anteriormente de Mohan (2010), o qual argumentou que a expansão dos critérios tradicionais das compras públicas, incorporando elementos de impacto social e cuidado com o meio ambiente, parece ser pertinente e legítima ao potencializar as ações dos governos fundamentadas na inclusão social e na preservação ambiental.

Esse pensamento é destacado por diversos outros autores como Sachs (2010), Szanto (1998), Birdeman *et al* (2008), Adjei (2010), entre outros). Conforme mencionado é essencial que a administração pública faça suas compras e contratações de forma sustentável, sendo exemplo para a sociedade e para as empresas, fomentando um mercado mais equitativo e ético. Portanto, as compras públicas são um instrumento fundamental para se avançar na construção de uma economia mais verde e inclusiva (BRASIL, 2011).

Dessa forma, aperfeiçoar os processos e procedimentos do município em questão e, como proposto no objetivo deste trabalho, obter dessa forma um modelo que seja adequado para municípios de pequeno porte, não é um procedimento fácil, uma vez que, conforme destacado por Ferrer (2015) e também por Fenili (2016) produzirão muitos impactos (cultura organizacional, estrutura organizacional, controle, legislação, gestão da administração pública, entre outros).

Janny *et al.* (2011), Santana (2015), Ferrer (2015), Knoplock (2012), Lima (2015) e Teixeira *et al.* (2015) pautaram, conforme observado na discussão, a visão sobre a área de compras não deve se dar somente no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública. Outra questão importante é que uma visão global do processo de aquisições, bem como das dimensões que cercam a atividade, é mais viável quando existe uma unidade que possua capacidade, competência e tenha a atribuição de atuar dentro da área de compras públicas com este objetivo.

Portanto, como destacou-se no relatório emitido pelo TCU, falhas de gestão impactam diretamente em todas as etapas do processo de compras públicas, ocasionando ineficiência da utilização dos recursos públicos, atraso no atendimento das demandas, retrabalho e, assim, outros impactos negativos que acabam refletindo em uma má prestação de serviços público sociedade. Ou seja, fica evidenciado que se faz necessário possuir uma visão sistêmica em relação as atividades das compras públicas, para que consiga possuir melhores resultados.

Diversos autores destacaram a importância de modelos eficientes de gestão das compras públicas. Ferrer (2015) destacou que é uma arma central na prevenção de tantos erros humanos, já Aguilar *et al.* (2002) tem a visão de que a existência de um modelo de gestão passa possuir elementos necessários para que a organização gere credibilidade e competência organizacional com clareza do caminho a percorrer e, ainda, a legitimação dos serviços desenvolvidos. Vilhena e Hirle (2013) argumentaram que deve ser incansável a procura por procedimentos que dotem a Administração Pública de meios mais efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas com aquisições e contratações. Por fim, Santana (2015) argumentou que é extremamente importante a sua capacidade como fator de gestão em fomentar, impactar e direcionar políticas públicas, assim como os objetivos estratégicos do governo.

Diante disso, como destacado anteriormente, o objetivo do presente trabalho é a obtenção de um modelo de gestão voltado para municípios de pequeno porte, o que vai de encontro ao que foi destacado em Aguilár *et al.* (2002), quanto a importância de que cada organização possua o seu próprio modelo de gestão, realizando revisão do modelo quando da realização do planejamento estratégico. Portanto, fica evidenciado que uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica se define junto com todos os atores qual melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado Estado, Secretarias e órgãos vinculados, entre outros.

4.7 MODELO PROPOSTO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

O estudo utilizou-se como base os estudos em contexto nacional e internacional e, também, o estudo de caso estudado na presente pesquisa, ambos considerados de grande importância para proposição de um modelo adequado para municípios de pequeno porte, seguindo os critérios de agilidade, transparência, economicidade e sustentabilidade.

A busca de um modelo de gestão adequado para municípios de pequeno porte se dá devido à urgência na implementação de estruturas com mais eficiência, as quais refletirão em ganhos administrativos principalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, obras, administração, por possuírem papel relevante dentro da estrutura administrativa e entre outras secretarias e diante do contexto em que a maior parte dos municípios brasileiros são considerados de pequeno porte, em relação à estrutura administrativa do ente, em contrapartida com aqueles considerados médio e grande porte.

Tanto por possuírem uma excessiva cobrança da legalidade para a execução de suas atividades, pois o cumprimento de normas e regras legais são para todos os municípios iguais não havendo diferenciação naquele município considerado de grande porte, o qual possui condições de sustentar sua estrutura administrativa devido a sua capacidade de arrecadação, ou para aquele município que é considerado de pequeno porte uma vez que possui dificuldades na sustentação de suas atividades operacionais, pois normalmente não possuem fontes financeiras apropriadas para se

manterem sem a necessidade de repasses de custeio de órgãos da esfera estadual ou federal, encontram-se dificuldades para o exercício e atuação nos processos de compras públicas, considerando o fato de sua estrutura administrativa não ser compatível com a necessidade de se modernizar as compras públicas de forma eficiente.

Ainda mais, a manutenção da estrutura administrativa do município de pequeno porte juntamente com as suas responsabilidades trazidas pelos órgãos reguladores e fiscalizadores acaba acarretando em uma carga grande de afazeres. O ente dificilmente consegue cumprir com suas responsabilidades acarretando na má gestão, principalmente nas áreas administrativas de planejamento e das atividades de organização e compras. Caso os entes da federação cobrassem uma boa gestão administrativa por parte dos municípios de pequeno porte percebessem a fragilidade vivenciada por estes municípios que são a maioria do país, desenvolvessem e trouxessem artifícios ferramentais para dar suporte as estruturas dos municípios para que conseguissem se organizar administrativamente e corresponder ao esperado, muitos fatores negativos estariam resolvidos.

O desenvolvimento da proposição deste modelo busca também, além da boa gestão das compras públicas, privilegiar o desenvolvimento sistêmico sustentável local por meio das compras públicas locais como a contratação de Micro e Pequenas empresas, empresários individuais, cooperativas, economia solidária, agricultura familiar entre outras, oportunizando negócio com o ente público acarretando uma perspectiva política sistêmica em que o estabelecimento de prioridades é o primeiro passo de todo o processo indo ao encontro da ideia da sustentabilidade política, sustentada por Sachs (2008) em que o Estado desenvolve implementações de políticas públicas para o desenvolvimento local/regional.

Diversas condições são responsáveis para uma boa gestão administrativa do setor de compras, principalmente no pagamento de remuneração compatível com a função e na oferta de capacitação aos colaboradores que estarão à frente, em conjunto com as secretarias demandantes na execução de suas atividades. Pertencer ao setor de compras pode representar um risco para aqueles servidores com baixa qualificação e pouca experiência, visto o rigor trazido pela legislação para aqueles que, embora a boa intenção, não possuam o conhecimento suficiente que a função exige.

É no processo de compras que se fundamenta a decisão de contratar juntamente com a definição e precisão do bem ou serviço que será buscado, garantindo a lisura e a correção de todo o processo. A falta de clareza do bem ou serviço que se pretende licitar pode contaminar todo processo e, conseqüentemente, causar danos ao erário público, sendo principalmente dano financeiro.

Se do lado público encontramos servidores despreparados para a execução da função de compras públicas, do outro lado estão empresas interessadas em servir a Administração Pública, buscando auferir lucros vultuosos. Diante disso, forças podem ser estabelecidas de um mesmo ponto para buscar um mesmo propósito sobressaindo o interesse do privado em detrimento da vontade pública, que por motivo de desconhecimento de suas funções, deixa-se auxiliar por outros interesses tornando o processo ineficiente e antagônico. A fragilidade neste contexto é realmente presente pois, pode-se possuir interesses provindos basicamente de três extremos: do servidor, da empresa e do interesse político.

Não é difícil ou raro, após a conclusão de processos licitatórios, se deparar com entregas de objetos totalmente diferentes daquilo que se buscou adquirir ou contratar que, devido à falta de clareza ou definição adequada ou pela má-fé do fornecedor, que sabendo do despreparo dos servidores do município juntamente com a dubiedade presente no edital, aproveita para entregar produtos que visivelmente atende as especificações do edital, porém não é aquele que realmente o município pretendia adquirir.

Para que o modelo de compras possa atingir a finalidade em sua implantação, é necessário, primordialmente, a existência de planejamento por parte das demandantes juntamente com a secretaria centralizadora no sentido de criar ou aperfeiçoar um calendário específico para as compras consideradas rotineiras em que sua aquisição se faz conjuntamente, ou seja, as que todo exercício financeiro são necessárias para a manutenção dos serviços das secretarias como materiais de higiene e limpeza, gêneros alimentícios, material de expediente, manutenção dos veículos, material de construção, papelaria, entre outros e, também, para aquelas consideradas atípicas das rotineiras.

A formalização do calendário de compras é uma intenção da busca da racionalização do processo de aquisição conseguindo agrupar objetos necessários de diferentes setores em um mesmo processo. Esta necessidade surge também, pelo intuito de evitar a divisão da despesa, a redução dos custos processuais e a economia

para os municípios por estarem agrupando objetos em volumes significativos, provocando maior concorrência entre possíveis concorrentes e redução do preço dos produtos/serviços.

As solicitações de compras primeiramente são identificadas por meio do histórico de consumo das secretarias demandantes pela Gerência de Compras. Com os relatórios em mãos, o mesmo é repassado às demandantes com a finalidade de aprovarem ou modificarem as quantidades. Feito este levantamento os mesmos são enviados à secretaria centralizadora a qual analisará e autorizará os demais fluxos e apenas os casos excepcionais devidamente acompanhados com as justificativas serão remetidos durante o período constante do calendário possibilitando, assim, a adequação do modelo a realidade de cada ente municipal. Na Tabela 9, sugere-se um modelo de calendário de compras por grupo de Materiais ou Serviços considerando o prazo médio de tempo do quadro 17.

Tabela 9 – Modelo de Calendário de Compras

Grupo de Materiais/serviços	Tipo	Secretarias Responsáveis	Mês de Início na Gerência de Compras	Mês de envio do demandante à Secretaria Centralizadora	Data Limite para Finalização do Processo											
					Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Materiais de expediente	Ata RP	Diversas	JAN					X								
Materiais de higiene e limpeza	Ata RP	Diversas	ABRIL								X					
Uniformes Escolares	Aquisição	Educação		MAIO								X				
Concreto Usinado	Aquisição	Obras		JULHO										X		
Locação de banheiros químicos	Ata RP	Diversas		JULHO										X		
Outras contratações	Aquisição	Diversas		AGOSTO											X	
Outras contratações	Ata RP	Diversas		SETEMBRO												X

Fonte: elaborado pelo autor.

O calendário de compras possui procedimentos que se iniciam por meio da Secretaria Centralizadora, através da Gerência de Compras e, também, por demais secretarias demandantes. Quando for iniciado o processo de compras pela Gerência de Compras, o prazo para inserção das demandas pelas demais secretarias ocorrerá na data indicada na coluna “Mês de Início na Gerência de Compras”, sendo neste momento que as demandantes deverão ficar atentas quanto a necessidade de alteração do histórico de consumo e posteriormente informado a Gerência de Compras.

Quando o processo for iniciado pelas secretarias demandantes, o prazo para envio da solicitação à Gerência de Compras ocorrerá na data indicada na coluna “Mês de envio do demandante à secretaria Centralizadora”, é neste momento que as secretarias demandantes provocam o início de processo de compras de objetos específicos à atividade de sua secretaria, sem que outras secretarias não necessitem desse mesmo objeto.

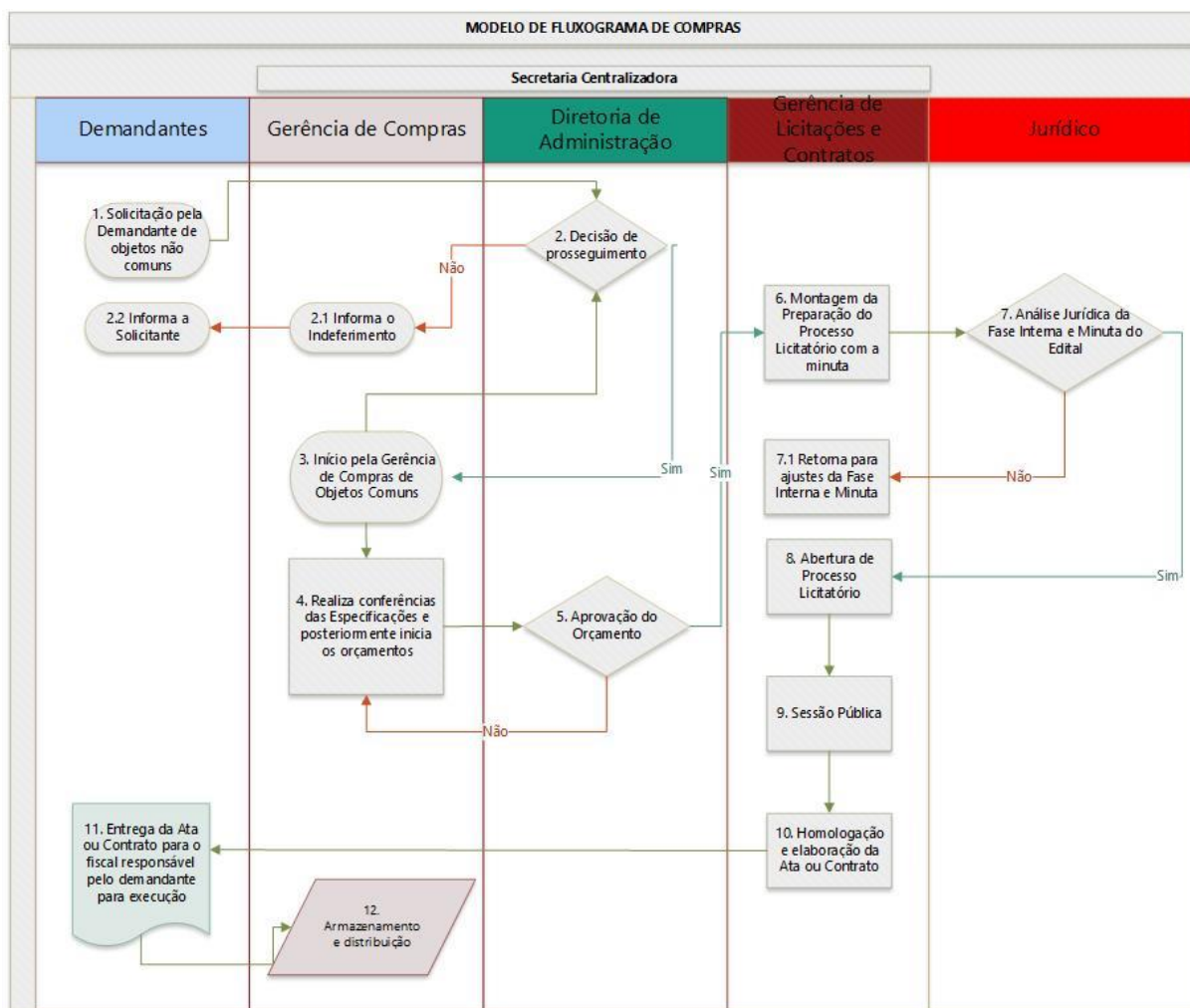
O estudo de caso presente nesta pesquisa auxiliou a criação de um fluxograma, que poderá nortear a definição da criação de uma estrutura administrativa de compras públicas mais eficiente conseguindo de forma enxuta, quanto a gestão de pessoas e processos, possibilitar o atendimento as demandas de cumprimento da legislação e da sociedade, cabendo adaptar-se em seu contexto administrativo.

O modelo sugerido para que municípios considerados de pequeno porte consigam atender as suas demandas com responsabilidades específicas e também cumprir as legislações cabíveis evitando punições de legislações como a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um modelo que todas as suas fases são realizadas por apenas uma Secretaria ou Unidade Gestora criada com esta finalidade, ou seja, possui características de compras centralizada conforme Figura 4.

Como é possível verificar a secretaria centralizadora é responsável pela preparação de todo processo de licitação, conjuntamente elaborado com as demais Secretarias demandantes, assim como a gestão de atas, contratos, gestão de cadastros de fornecedores, gestão de sistemas corporativos (estoque), padronização de editais de licitações, padronização de serviços, formatação de metodologias de análises de preços médios para as futuras aquisições, expedição de atestados de capacidade técnica aos licitantes, formatação de metodologia de análise de amostras por meio de histórico, contratação de obras públicas, gestão da central de distribuição,

formatação de calendário de compras, planejamento em conjunto com cada secretaria demandante. Com esta formatação, todo ciclo do processo de compras públicas fica sob responsabilidade de uma única unidade gestora, possuindo como objetivo a eficiência da máquina pública.

Figura 6 – Modelo proposto para municípios de pequeno porte



Fonte: elaborado pelo autor.

Por mais que seja apresentado um estudo que poderá ajudar os municípios de pequeno porte em seus processos de compras públicas, é necessário a conscientização de todos os envolvidos em cada fase do processo, principalmente, na fase interna do processo, pois nem sempre se dá destaque e importância à esta fase, repercutindo no fracasso do processo. Outro ponto necessário de apontar é a falta de esmero com o planejamento do processo de compras, que por falta de tempo,

muitas vezes os responsáveis não conseguem estudar e elaborar descrições adequadas, eficientes corroborando para o não sucesso do processo de compras.

Destaca-se também a necessidade do envolvimento do corpo técnico e gerencial com o planejamento das compras públicas, no sentido de que possam compreender e entender a importância do trabalho a ser realizado, sensibilizando todos os dirigentes para a necessidade de aperfeiçoamento da rotina de trabalho garantindo, assim, uma maior efetividade na execução do planejamento e, conseqüentemente, a mudança cultural de toda a equipe, que é indispensável pois, por ser um processo participativo, a não colaboração de todos os participantes nas fases diversas etapas e fases do processo gerará, indubitavelmente, o insucesso do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado no estudo mostra-se relevante o desenvolvimento de modelos de compras no setor público, tendo em vista a necessidade de maior eficiência, transparência, racionalização dos procedimentos, redução dos custos, sustentabilidade no desenvolvimento local/regional, ou seja, a modernização da área de compras de municípios de pequeno porte. Portanto, considerando a contextualização levantada, o trabalho teve por intuito responder a seguinte problemática: como seria um processo de compras públicas adequado para municípios de pequeno porte seguindo-se os critérios de agilidade, transparência, economicidade e sustentabilidade?

Para responder a esta pergunta traçou-se como objetivo central do trabalho propor um modelo de gestão de compras públicas para municípios de pequeno porte, o que foi realizado após a conclusão dos objetivos específicos, os quais foram: i) levantar o arcabouço normativo em nível federal, estadual e municipal relacionados ao sistema de compras públicas; ii) verificar como ocorre o processo de compras públicas no município de pequeno porte, identificando possíveis gargalos no ambiente de compras da organização foco da pesquisa; iii) mensurar o custo e tempo (fases) do processo de compras no contexto dos municípios analisados; e iv) analisar o potencial dos modelos de compras públicas sustentáveis e seus impactos sistemáticos – social e ambiental.

Quanto ao primeiro, realizou-se uma extensa revisão bibliográfica abordando a fundo a temática das compras públicas em níveis mundial, nacional e estadual afim de obter com exatidão os mais diversos parâmetros para a obtenção de um modelo consistente com o objeto de estudo. Dentre os pontos elencados pode se destacar a importância dada por diversos autores de que sejam cada vez mais estimulados modelos eficientes de gestão das compras públicas. Destaca-se que essa eficiência deve ser intensificada através da busca constante de procedimentos que gerem na Administração Pública instrumentos cada vez mais efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas com aquisições e contratações. Portanto, o setor de compras aparece como algo extremamente importante pela sua capacidade de fomentar, impactar e direcionar políticas públicas.

Já quanto ao segundo objetivo específico, analisou-se com acuracidade o processo de compras públicas realizado pelo município de Arapongas, tanto pelo

estudo aprofundado dos documentos públicos referentes a área, como também por meio de entrevistas realizadas junto aos servidores públicos responsáveis, tanto nas secretarias demandantes como nas gerências de compras e de Licitações e Contratos. A centralização observada das compras públicas vai de encontro ao pensamento de que este seria o modelo com os melhores benefícios para o município, sendo estes benefícios resumidos em economia de escala, economias de informação e aprendizado e economias de processo.

Verificou-se, também, que o município conta com um sistema informatizado corporativo entre todas as secretarias municipais, porém percebe-se certa ineficiência no mesmo. Além disso, destacou-se certa dificuldade de interação entre os Demandantes e a Gerência de Compras e um outro ponto destacado na entrevista como importante a ser observado, referiu-se à necessidade de uma maior atenção que as secretarias poderiam dar na elaboração das especificações dos produtos e no planejamento da compra, bem como uma melhor justificativa a qual demonstre efetivamente os motivos da contratação com a demonstração do interesse público que pretende ser alcançado. Os resultados evidenciaram também que não há indicadores consistentes para avaliar os processos de compras públicas do município.

Posteriormente, mensurou-se o tempo e custo de cada fase do processo por secretarias, por gerências e por modalidade. Percebeu-se que a Gerência de Licitações e Contratos é o grupo onde ocorre a maior média de tempo, sendo em alguns casos o dobro do tempo observado na Gerência de Compras. Já modalidade e a secretaria que apresentaram maior média de tempo é a Tomada de Preços na Secretaria de Saúde. Os menores prazos são observados na modalidade Contratação Direta tanto da secretaria de obras como da Secretaria de Assistência Social. Na Gerência de Compras o maior prazo observado foi na secretaria de Assistência Social (modalidade pregão) e o menor prazo foi na Secretaria de Obras (modalidade convite) e na secretaria de saúde (tomada de preços). Ambas com um prazo médio de 5 dias. Além disso, destacou que o prazo do grupo 1 (Demandante) não passa de 1 dia em média. Por fim, quando se analisou de forma agregada, a modalidade Pregão, apresentou o maior número de processos seguido pela modalidade Contratação Direta. No total, os 242 processos observados no período possuem um custo médio ponderado de R\$ 80.439,62.

Quando se observou especificamente as principais secretarias, verificou-se que a secretaria que apresentou o maior custo de processo é a de Educação, seguida

pela Secretaria de Assistência Social. Já a secretaria que apresentou o menor custo total foi a secretaria de obras. Por fim, quando se observou o valor/dia e valor/hora, viu-se que a secretaria que apresentou os maiores valores foi a de Obras, indo de encontro ao fato de que apresentou também o menor prazo total (44 dias). Já quanto a Secretaria de Educação viu-se que o fato de a mesma corresponder ao maior custo do processo vai ao encontro a mesma apresentar o maior prazo de licitação.

Por fim, buscou-se observar os aspectos socioeconômicos nas compras públicas do município de Arapongas, atendendo assim ao quarto e último objetivo específico. Porém, evidenciou-se no estudo que o município em questão não adota claramente práticas específicas referentes a sustentabilidade, seja ela em qualquer esfera, a não ser a contratação de agricultores rurais para a complementação da merenda escolar conforme exigência de legislação que regula a matéria.

Diante do exposto, o trabalho contribuiu tanto teoricamente como de maneira prática com o aperfeiçoamento do processo de compras especificamente em municípios de pequeno porte, fornecendo não só uma teoria consistente sobre o mesmo e embasada em diferentes aspectos e modelos já consolidados pela literatura.

Contribui teoricamente pois avança na proposição de uma forma de organização para municípios de pequeno porte administrativo ainda não presente na literatura. Propõe-se um modelo centralizado de gestão que busque maior padronização dos processos bem como das aquisições (produtos e serviços). Este modelo sugere-se o estabelecimento de calendário anual para facilitar o processo de planejamento das compras e padronização de itens pelo setor responsável. Esta melhor organização do processo poderá ter impactos na aquisição de compras por parte de micro e pequenas empresas locais, gerando impactos econômicos para o município, podendo ainda ampliar a participação destas empresas nas compras públicas municipais. Outro benefício adicional do modelo relaciona-se a racionalização do processo, diminuindo custos operacionais (tanto do processo quanto da estocagem de materiais). Destaca-se ainda que o modelo sugere, em alguns momentos, a aquisição via Ata de Registro de Preço e Aquisição Direta, pois há uma limitação de ordem orçamentária dos entes municipais, ou seja, diminui a capacidade de desembolso financeiro do município. Tal sugestão leva em consideração a imprevisibilidade das receitas municipais, o que acaba por aumentar o custo de alguns insumos.

De maneira prática o modelo propõe uma maior eficiência no modelo de compras do município de Arapongas, atendendo as suas necessidades e gerando, com isso, *know-how* necessário para a elaboração de um modelo que possibilite seu uso em municípios com as mesmas características.

Para que as compras públicas não se caracterizem em um fim de si mesma, porém, um artifício para que os insumos necessários culminem de forma positiva no desempenho das atribuições da Administração Pública, o planejamento de compras e envolvimento de todos em cada etapa podem promover a melhoria da composição do gasto público, possibilitando o desenvolvimento das ações do estado e acertando na incrementação de parcela mais relativa das despesas em atividades finalísticas em detrimento das atividades meio juntamente com a redução do custo unitário da prestação de serviço público, tornando favorável alocações de recursos à áreas consideradas de maior impacto social.

Não se encerrando aqui a presente pesquisa, destaca-se a necessidade de um aprofundamento principalmente relacionado à replicação deste modelo em demais municípios com o intuito de se obter uma validação mais clara quanto a sua aplicabilidade em municípios de pequeno porte. Além disso, faz-se necessário um maior estudo sobre a questão da sustentabilidade e como os municípios de pequeno porte poderiam ser ainda mais estimulados a aplicar estas práticas. Por fim, cabe destacar a possibilidade de a pesquisa avançar em municípios de médio e grande porte, consolidando-se, assim, como um instrumental de grande valia para um processo de compras mais condizente com cada particularidade apresentada pelos municípios de diferentes tamanhos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio W. **Corrupção e responsabilidade pública**. Disponível em: www.transparencia.org.br/docs/RespPub.pdf. Acesso em: 12 jan. 2014.

ABREU, G. V. de; FEITOSA, A. R.; MOTTA, L. da. Experiência da agenda ambiental na administração pública – A3P no Ministério do Meio Ambiente. In: BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. de O. (Coord.). **Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.155-171.

ADJEI, Asafo B. **Sustainable public procurement: a new approach to good governance**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-10.pdf. Acesso em: 21 jan. 2013.

AGUIAR, Jéssica Thalleimer; MUNARETTO, Lorimar Francisco. **Sustentabilidade em pequenas propriedades rurais de base familiar: o caso de Campo Novo – RS**. RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace. v. 7, n. 3, p.105-120 2016.

AGUILAR, José et al. Metodología para la elaboración de un modelo de gestión en una institución pública venezolana: fundacite-Mérida. **Interciencia**, v. 27, n. 6, 2002.

ALBURQUERQUE, G. J. C. **Gestão de compras públicas: a experiência do registro de preço nacional no fundo nacional de desenvolvimento da educação**. TCC (mestrado profissional), Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015. 77 p.

ALMEIDA; Eduardo Fonseca et al. **Gestão de compras públicas: lead time e informatização**. ANPAD 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-gpg-1940.pdf>. Acesso em 05/02/2018.

ARAÚJO, R. S. R.; GOMES, C. de S.: **Análise Comparativa da Vantajosidade entre Compras Governamentais Centralizadas e Descentralizadas**. CONSAD, 2010.

AUSTRÁLIA, Departamento do Finanças. A guide to government procurement. Disponível em: <https://sellingtogov.finance.gov.au/guide/introduction-a-guide-to-government-procurement>. Acesso em: 2de novembro de 2018.

BATISTA. Marco A. C.; MALDONADO, José M. S. V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

Banco Mundial. 2017. “Volume I: síntese”. 121480. The World Bank. [hΣp://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese](https://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese).

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 2. Ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

BIDERMAN, R. et al (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis**. 2 ed. São Paulo: FGV, 2008.

BIRDEMAN, Rachel et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto Codex: Porto Editora, 1994.

BOLSA eletrônica de compras do Estado de São Paulo. Disponível em: www.bec.sp.gov.br/Publico/Aspx/Home.aspx. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

BRAMMER, S.; WALKER, H. **Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study**. International Journal of operations & Production Management. 31(4), p.452-476, 2011.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 10.520**, de 12/07/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 06 maio 2018.

BRASIL. **Constituição, 1988**, Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para produção e consumo sustentáveis: sumário executivo**. Brasília: MMA, 2011.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia de compras públicas para a administração federal**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades: 2º trimestre de 2011**. Brasília: TCU, 2011.

BRYMAN, A.; BELL, E. **Business research methods**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CALVACANTI, Denize et al. **Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. 2017.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila B. de M. **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. Anais... Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CARDINAELS, E.; ROODHOOFT, F.; VAN HERCK, G. **Drivers of cost system development in hospitals: result of a survey**. Health Policy, nº 69, v. 2, p. 239, 2004.

CARTAXO, F.; MARINI, C. **Gestão da despesa pública e da *accountability* financeira.** In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (Org.). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II.* Brasília: CONSAD, 2010. p. 9-26.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população residente e municípios.** Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006475711142011571416899473.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CHILE. Disponível em: www.thisischile.cl/. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

COELHO MOTTA, C. P. C. **A eficácia nas licitações e contratos:** estrutura das contratações, concessões e permissões, responsabilidade fiscal e pregões. 12. ed. rev. atual ampl. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. 1054 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Manual sobre acordos de compras governamentais.** Brasília: CNI, 2017.

COSTA, A. L. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil.** Revista de Administração, outubro/dezembro, 35(4), pp. 119-128, 2000.

COUNCIL, E. P. A. O. T. **Eur-lex access to european union law.** Eur-lex, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:02014I0024-20180101>. Acesso em: 03 JUL. 2018.

DE PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE- revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DENYER, D.; TRANFIELD, D. **Producing a systematic review.** In: BUCHANAN, D. A.; BRYMAN, A. (Ed.). *The SAGE handbook of organizational research methods.* Londres: SAGE Publications, 2009.

DEZOLT, Ana Lúcia et al. **Compras públicas estaduais—Boas práticas brasileiras.** CONSAD, Brasília—DF, 2016.

DINIZ, Livia Colen, et al. **A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – Pré Compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais.** Brasília: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 22 p., 2012.

DRABKIN, David; THAI, Khi V. **Us. Federal Government Procurement: Structure, Process and Current Issues.** In: *International Purchasing and Supply Education and Research Association's Comparative Public Procurement Cases Workshop.* Budapest, Hungary. April 10-12, 2003.

EVERAERT, P, BRUGGEMAN, W, SARENS G, ANDERSON, S, LEVANT, Y. **Cost model-ing in logistics using time-driven ABC.** Experiences from a wholesaler. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, nº 38, v. 3, p. 172, 2008.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. **Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32. 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FARIA, F. C. **Procedimento Licitatório**. Revista Científica Semana Acadêmica. Nº. 58, Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/procedimento-licitatorio>. Acesso em: 24 de outubro de 2018.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERNANDES, C. C. C. **A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil**. Revista do Serviço Público, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016.

FERNANDES, Ciro C. C. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

FERRER, F. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FONSECA, A. S. **Modalidades de Licitação**. Faculdade Paraibana - Curso de Direito, João Pessoa, 2014.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa de estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HUMPHREYS, P.; MCIVOR, R.; MCALEER, E. **Re-engineering the purchasing function**. European Journal of Purchasing & Supply Management, n.6, p.85-93, 2000.

IBGE. **Contas Regionais 2015: queda no PIB atinge todas as unidades da federação pela primeira vez na série**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie.html>. Acesso em: 30 jun. 2018.

IBGE. **Panorama dos municípios**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/arapongas/panorama>. Acesso em: 31 jul. 2018.

JANNY, Hélio et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada**. Brasília: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 17/059, 2011.

JAPAN. Ministry of the Environment. **law concerning the promotion of procurement of eco-friendly goods and services by the State and other entities**. Disponível em: <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/green/1.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

KAPLAN R, ANDERSON S. **Time-driven activity-based costing**. Harvard Business Review, nº 82, p. 131, 2004.

KAPLAN, R.; ANDERSON, S. **The innovation of time-driven activity-based costing**. Journal of Cost Management, nº 21, v. 2, p. 5-15, 2007.

KLIEMANN, F.; POSSAMAI, O.; SELIG, P. M. **Gerenciamento integrado do sistema de manutenção na Itaipu Binacional**. Grupo de Estudo de Produção Hidráulica (Ggh). XV Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica. Foz do Iguaçu: 17 a 22 de outubro de 1999.

KNOPLOCK, Gustavo M. **Manual de Direito Administrativo**: teoria, doutrina e jurisprudência. 6. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEADERSHIP BUSINESS CONSULTING. Boas práticas internacionais nas compras públicas. Benchmark - Compras Públicas. Disponível em: <http://www.leadership-agenda.com/index.php/21-agenda-3/226-benchmark-compras-publicas>. Acesso em: 06 de novembro de 2018.

LEIS MUNCIPAIS. Arapongas. **Resultados de pesquisa para compras e licitações e orçamento anual**. 2018. Disponível em: http://www.arapongas.pr.gov.br/legislacao#leis_municipais. Acesso em: 03 ago. 2018.

LIEVEN, Y. VAN DEN BOGAERT, W.; KESTELOOT, K. **Activity-based costing**: a practical model for cost calculation in radiotherapy. International Journal of Radiation Oncology Biology Physics, nº 57, v. 2, p. 522, 2003.

LIMA, B. Q. L. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo.(Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDANA, J. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. Sage, London, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (Brasil). **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**: janeiro a dezembro de 2014. [2015]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/aquisicoes-da-administracao-publica-federal>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MOHAN, Veluppillai. **Public procurement for sustainable development**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em:

www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf. Acesso em: 21 jan. 2013.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Campinas - SP, 2010 (Dissertação de Mestrado).

MPOG, M. D. P. O. E. G.-. **Painel de Compras Governo Federal. Painel de Compras**, 02 jul. 2018. Disponível em: <http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaneldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Acesso em: 02 jul. 2018.

NAKANO, Yusuke; MORI, Tatsuo Yamashima Anderson. PREIB, Hans-Joachim. **Public procurement: an overview of regulation in 46 jurisdictions worldwide contributing**. 2010.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**. Paris, 2018. Disponível em www.oecd.org, acesso em 01 de novembro de 2018.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. **Government at a Glance**, OECD Publishing, 2003.

OECD. **Centralized purchasing systems in the European Union**. SIGMA Papers, n. 47, OCDE Publishing, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5kqkgqv703xw-en>. Acesso em: 30 jun. 2018.

OLIVEIRA, Bernardo C. S. C. M.; SANTOS, Luís Miguel L. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):189-206, jan./fev. 2015.

PEREIRA, Valdinei J.; PEREIRA, Jaiane A. **Território, Polo Industrial e Arranjo Produtivo Local: Estudo no Polo Moveleiro do Município de Arapongas -PR**. In: II SimPPA – Simpósio de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2, 2017, Anais online. Maringá: UEM, 2017. Disponível em: <http://www.ppa.uem.br/simppa/2017/>. Acesso em: 31 jul. 2018.

PERNOT E, ROODHOFT F, VAN DEN ABEELE A. **Time-driven activity-based costing for inter-library services: a case study in a university**. The Journal of Academic Librarianship, nº 33, v. 5, p. 551, 2007.

PORTAL de compras do Estado de Minas Gerais. Disponível em: www.compras.mg.gov.br. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

Ribeiro, Cássio Garcia, Edmundo Inácio Júnior, André Tortado Rauen, e Yanchao Li. 2017. **“Unveiling the Public Procurement Market in Brazil: A Methodological Tool to Measure Its Size and Potencial”**. Development Policy Review.

RICHARDSON et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSA, R. A. **Gestão logística**. Florianópolis: CAPES, 2010. 178 p.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. São Paulo: Garamond, 2010.

SALGADO, Lucia H. (organizadora); FIUZA, Eduardo P. S. **Marcos Regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. 2015.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTANA, Jair E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Advocacia-Geral da União. **Guia prático de licitações sustentáveis da Consultoria Jurídica da união no Estado de São Paulo**. São Paulo: AGU, 2011.

SCHULPEN, G.; VIERHOUT, W.; VAN DER HEIDE, D.; LANDEWE, R.; WINKENSA, P.; WESSELINGH-MEGENS, A, ET AL. **Patients at the outpatient rheumatology clinic: do they really need to be there?** European Journal of Internal Medicine, nº 14, p. 158, 2003.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA (Paraná). **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas: janeiro a dezembro de 2017**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/8/113?origem=4>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SILVA, Alessandro M.. **Compras públicas e administração tributária uso da base de dados da nota fiscal eletrônica na bolsa de compras do Amazonas**. Consad, Brasília, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-41-02.pdf>. Acesso em 10/01/2018.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE MÓVEIS DE ARAPONGAS (SIMA). **Arapongas**. Disponível em: <http://www.sima.org.br/dadosdo setor.html>. Acesso em 03 ago. 2018.

SZANTO, Boris. **Socio-technical functioning and anthropogenic crises**. Systems Research and Behavioral Science, v. 15, n. 4, p. 297-313, jul./ago. 1998.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 3ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

THAI, K. V. **International public Procurement: concepts and practices**. In: THAI, K.V. (org). International handbook of public procurement. Florida? Taylor & Francis Group, 2009, p. 291-305.

TRIDAPALLI, Juarez P.; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair V.. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(2):401-33, mar./abr. 2011.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UEHARA, T. H. K. **Políticas e instrumentos de compras públicas sustentáveis aplicados ao redor do mundo**. Disponível em: <http://goo.gl/qcqFI>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

UMEDA, Sayuri. Government Procurement Law and Policy in Japan. The Law Library of Congress, 2010. Disponível em: <http://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/japan.php>. Acesso em: 02 Jul. 2018.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. Núcleo de Gestão Pública confere agilidade e economia a licitações da Prefeitura de Londrina. In: Agência UEL de Notícias. Disponível em: http://www.uel.br/com/agenciaueldenoticias/index.php?arg=ARQ_not&FWS_Ano_Edicao=1&FWS_N_Edicao=1&FWS_Cod_Categoria=2&FWS_N_Texto=27363&fbclid=IwAR3-0UHqrxSwHTUEIHr0dOvZ4AAwxhspellZjnfRIM-CyAc7TUoCY6bDv8. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

USA. **Environmental Protection Agency and Department of Energy**. Energy Star Program. Disponível em: www.energystar.gov. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

VILHENA, R.M.P; HIRLE, A.L.C. **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 DE GESTÃO PÚBLICA, 6. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: www.wto.org. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

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

ZYLBERMAN, Márcio. **A gestão das compras públicas dos Estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção da descentralização**. Dissertação apresentada junto à Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2015, p. 41.

ANEXOS

Anexo 1 - Indicadores de desempenho

Perspectiva	Indicador	Objetivo
Financeira	Índice de custo da estrutura organizacional da gestão da cadeia de suprimento	Avaliar o custo da estrutura organizacional de gestão da cadeia de suprimentos desde a demanda inicial até consumo ou encerramento do contrato
Financeira	Índice de custeio do município	Avaliar o comprometimento de recursos com o custeio
Financeira	Índice de liquidação da despesa	Avaliar o nível de liquidação das despesas
Financeira	Índice de pagamento da despesa	Avaliar o nível de pagamento das despesas
Financeira	Índice de investimento com recursos próprios	Avaliar os investimentos com recursos próprios (não se considera investimentos com operações de crédito e transferências voluntárias de capital e outras restituições de investimentos)
Processos internos	Tempo de catalogação de produtos e serviços	Avaliar o atendimento dos pedidos de catalogação de produtos e serviços em até 5 dias
Processos internos	Padronização de serviços	Padronizar 20 serviços em 2018
Financeiro	Índice de redução dos gastos com serviços padronizados	Avaliar a redução de gastos com contratos terceirizados
Processos internos	Índice de implantação de serviços padronizados	Avaliar o nível de Implantação dos serviços padronizados na PMM
Processos internos	Índice de execução de projetos e atividades de melhoria dos processos	Avaliar a evolução das ações de implantação dos sistemas de gestão da cadeia de suprimentos
Processos internos	Índice de revisão do catálogo de materiais	Melhorar a qualidade da catalogação de itens (Bens e serviços) para PML
Processos internos	Índice de compras Eletrônicas de valor até R\$ 8.000,00	Estimular o uso da compra Eletrônica para maior economicidade
Processos internos	Índice de itens com formação de preços concluída em X dias	Agilizar as pesquisas para banco de preços para agilizar as compras

Processos internos	Índice de entrada e saída no mês de pesquisa (Giro)	Avaliar a vazão da formação de preços de mercado no mês
Processos internos	Índice de pesquisa de preços com base na Notas Eletrônicas	Avaliar a utilização da base NF-e para pesquisa de preços
Processos internos	Índice de cobertura financeira do registro de preços de materiais e serviços	Ampliar o uso do registro de preços nas compras para melhorar o atendimento das demandas com economicidade
Processos internos	Índice de licitações concluídas por modalidade: 1. RP = 140; 2. OE = 124; 3. PC = 110; PO = 143	Estimular a redução dos prazos de licitações para melhorar o nível de atendimento das atas e das demandas da PML
Processos internos	Índice de itens exitosos nas licitações para registro de preços	Eliminar o fracasso das licitações e retrabalho
Processos internos	Índice de itens do Registro de preços com saldo válido	Avaliar o aumento do nível de atendimento de itens classificados para ARP (base itens) para melhor desempenho das compras em termos de preços
Processos internos	Índice de itens da CENTROFARMA no registro de preços	Avaliar e melhorar a cobertura de itens por registro de preços da SAÚDE para melhorar o atendimento da saúde a preços justos
Processos internos	Índice de cobertura no acompanhamento nas entregas	Avaliar a participação da comissão de recebimento nas entregas para garantir as entregas corretas
Processos internos	Índice de disponibilidade de materiais no estoque e serviços com contrato disponível para uso	Avaliar a evolução da disponibilidade dos materiais e de serviços para aplicação nas políticas públicas
Processos internos	Índice de entrega dos materiais no prazo previsto no edital a partir da Nota empenho	Avaliar o cumprimento do prazo de entrega prevista no edital (media dias)
Processos internos	Índice de liquidação dos materiais no prazo planejado	Avaliar o desempenho dos órgãos na liquidação das compras em 8 dias para melhorar a competitividade das compras
Processos internos	Índice de pagamento de materiais e serviços no prazo estabelecido pelo edital	Avaliar a previsibilidade de pagamento a partir da entrega
Processos internos	Índice de redução de preços dos consumíveis	Avaliar o impacto financeiro das políticas de gestão das compras
Processos internos	Índice de consumíveis com pesquisa de preços centralizados na gestão pública	Avaliar o número de itens submetidos ao banco de preços centralizado para aumentar a economicidade das compras
Inovação	Índice de processos eletrônicos de compras	Avaliar a evolução de utilização dos processos eletrônicos nas compras

Processos internos	Índice de produtos para Registro de Preços na etapa de elaboração do processo	Acompanhar a elaboração dos processos para RP visando maximizar o número de itens em Ata
Processos internos	Índice de produtos CENTROFARMA para Registro de Preços na etapa de elaboração do processo	Acompanhar a elaboração dos processos para RP visando maximizar o número de itens CENTROFRAMA em Ata
Inovação	Índice de processos inovados na Gestão Pública	Avaliar o nível de inovação dos processos propostos
Legitimação	Índice de satisfação do público interno	Avaliar a satisfação dos usuários internos (servidores efetivos e terceirizados)
Legitimação	Índice de satisfação dos contribuintes quanto ao atendimento	Avaliar a qualidade do atendimento aos contribuintes
Legitimação	Índice de satisfação dos fornecedores	Avaliar a qualidade de atendimento aos fornecedores do estado nas compras e pagamentos
Legitimação	Índice de satisfação dos usuários do estado	Avaliar a qualidade do atendimento aos usuários das unidades gestoras nos serviços da SEFAZ
Financeira	Prazo médio de pagamento	Avaliar o tempo médio de pagamento dos fornecedores
Financeira	Volume de compras (V1-V2)	Avaliar o impacto de implantação do sistema de gestão da cadeia de suprimento
Financeira	Índice de redução de preços unitários de consumíveis e serviços contratados	Avaliar o impacto de implantação do compras manaus e sistema de gestão da cadeia de suprimento
Processos internos	Índice de redução do consumo físico de consumíveis e serviços	Avaliar o impacto de implantação do compras manaus e sistema de gestão da cadeia de suprimento
Financeiro	Índice de compras (1)	Avaliar o impacto de implantação do compras manaus e sistema de gestão da cadeia de suprimento
Financeiro	Índice de compras em relação a despesas total (2)	Avaliar o impacto de implantação do compras manaus e sistema de gestão da cadeia de suprimento
Processos internos	Índice de pregões Eletrônicos (3)	Avaliar o impacto de implantação do compras manaus e sistema de gestão da cadeia de suprimento na transparência das compras
Processos internos	Prazo médio de tramitação de processos licitatórios acima de R\$ 8 mil (4)	Avaliar o impacto de implantação do compras Londrina e sistema de gestão da cadeia de suprimento na agilidade dos processos
Processos internos	Prazo médio de tramitação de processos de compras diretas, dispensas e inexigibilidades (4)	Avaliar o impacto de implantação do compras Londrina e sistema de gestão da cadeia de suprimento na agilidade dos processos de compras
Processos internos	Índice de processo de eletrônicos publicados integralmente no SEI (5)	Avaliar o impacto de implantação do sistema de gestão da cadeia de suprimento e transparência das compras
Processos internos	Índice de processo de processos com parecer jurídico emitido em X dias	Avaliar o impacto de implantação da gestão dos prazos do sistema de gestão da cadeia de suprimento

Processos internos	Índice de processos com planejamento concluído em 30 dias	Avaliar o impacto de implantação da gestão dos prazos do sistema de gestão da cadeia de suprimento de Londrina
Processos internos	Índice de processos com licitação concluída em 45 dias **	Avaliar o impacto de implantação da gestão dos prazos do sistema de gestão da cadeia de suprimento de Londrina
Processos internos	Índice de processos com licitação concluída para empenho em 15 dias	Avaliar o impacto de implantação da gestão dos prazos do sistema de gestão da cadeia de suprimento de Londrina
Processos internos	Giro de Estoque de Processos Licitatórios (GETPH)	Leva em consideração a quantidade atual de processos licitatórios em andamento e a quantidade de processos homologados. O indicador demonstra se os processos estão em rotatividade ou não.
Processos internos	Índice geral de processos homologados e concluídos na meta (IGPHMETA)	Ao estipular meta para cada tipo de processo licitatório (registro de preço, obras, objeto específico (rp e aquisição) e calendário (aquisição), o indicador avalia de forma geral se as metas estão sendo cumprida, levando em consideração a quantidade e o prazo dos processos homologados conforme o tipo de licitação.
Processos internos	Mediana do prazo dos processos homologados no mês (IPCHOM)	Prazo mediano dos processos homologados de cada mês.
Processos internos	Índice de Redução dos preços dos combustíveis (IRPC)	

Fonte: Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública da Universidade Estadual de Londrina.