

Etapa 3

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Projeto em parceria com o
GNova/ENAP, PNUD e SEGES/ME

Projeto 00103483 | Edital No 129/2019
Contrato 2020/000027

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora Substituta de Inovação

Roberta Tiemi Saita

Equipe GNova – Laboratório de Inovação em Governo

Marizaura Reis de Souza Camões – Coordenadora-Geral

João Augusto Sobreiro Sigora - Coordenador

Cecília Ishikawa Lariú

Consultor

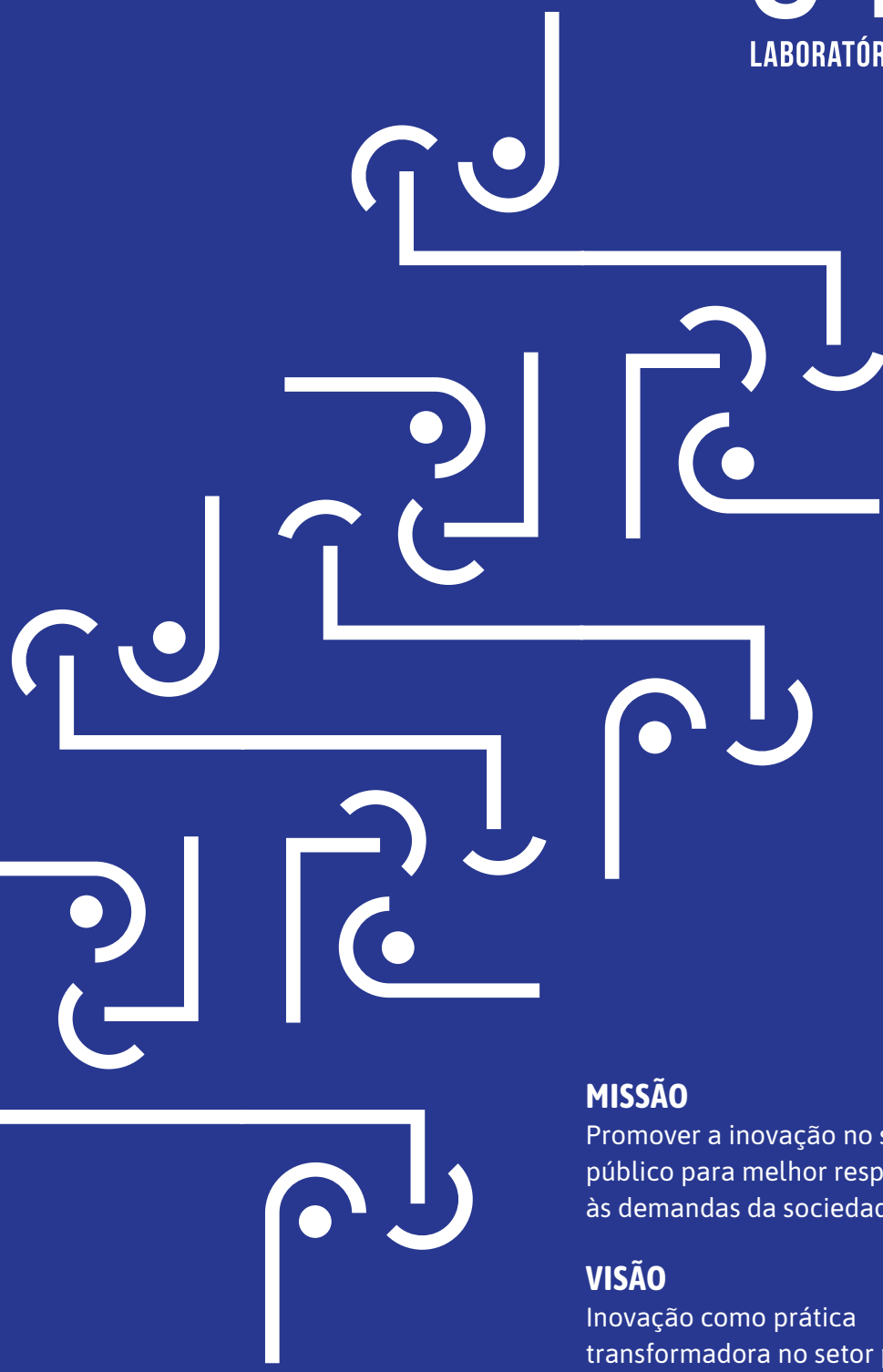
Bruno Martins Rizardi

**Diretor do Departamento de Normas e Sistemas de Logística - Secretaria de Gestão -
Ministério da Economia**

Wesley Lira

G'NOVA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO



MISSÃO

Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade.

VISÃO

Inovação como prática transformadora no setor público.

VALORES

Abertura ao risco
Atuação em rede
Colaboração
Empatia e foco no usuário
Experimentação
Geração de valor público
Proatividade

ÍNDICE

1. Objetivos da etapa	1
2. Trabalho desenvolvido	3
2.1. Levantamento de dados	3
2.2. Design etnográfico	3
2.3. Consolidação dos Insights	6
3. Resultados parciais	10
3.1. Resultados do levantamento de dados	10
3.2. Resultados do design etnográfico	13
3.3. Resultados da síntese dos aprendizados	19
4. Aprendizados e próximos passos	22
4.1. Aprendizados gerados	22
4.2. Próximos passos	23
5. Anexos	25

1. Objetivos da etapa

A etapa de observação é o segundo processo de um projeto com metodologia baseada em Design Thinking. Essa etapa é dedicada à observação dos problemas e investigação aprofundada dos insumos coletados na etapa de Entendimento. Neste momento, são utilizadas ferramentas baseadas em pesquisa qualitativa, como design etnográfico, e pesquisa documental, em fontes externas, como documentação, legislação e outras fontes relevantes. Para esta etapa, é necessário que haja um teste das ferramentas de coleta de informações, especialmente os instrumentos de design etnográfico. O objetivo da observação é imergir no problema e conhecer com profundidade a experiência das pessoas impactadas por ele.



Duplo Diamante. Fonte: Design Council

Para o Projeto do Portal Nacional de Contratações Públicas, a observação consistiu em uma pesquisa documental

e entrevistas com usuários, além da agregação dos aprendizados coletados.

2. Trabalho desenvolvido

Considerando a necessidade de um aprofundamento nos temas levantados na etapa de Entendimento, esta etapa desdobrou-se em três atividades principais: design etnográfico, levantamento de dados e síntese dos aprendizados.

2.1. Levantamento de dados

O levantamento de dados foi realizado a partir de pesquisa sobre a legislação vigente no tema de contratações públicas, estudos relevantes realizados na área e bases de dados e sistema de contratações relacionados às contratações públicas. Este levantamento não foi de natureza: seu objetivo era um aprofundamento no tema de contratações públicas, gerando mais profundidade ao material coletado no design etnográfico. Foram cheçadas fontes internacionais, como os relatórios da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), artigos científicos, materiais enviados pela SEGES, pesquisa na legislação e pesquisa nos sistemas de contratações públicas do Governo Federal. A consolidação dos documentos levantados pode ser observada nos anexos.

2.2. Design etnográfico

O processo de design etnográfico foi composto por três elementos principais: entrevistas em profundidade com os principais atores-chave e usuários identificados na etapa Pré-Campo, pesquisa netnográfica, realizada na rede online de profissionais de contratação pública NELCA e consulta a

uma pesquisa realizada na rede no tema de contratações públicas.

Entrevistas em profundidade

A partir dos usuários mapeados na etapa de Pré-teste, fez-se contato com indicações da SEGES e com indicados pelos entrevistado na etapa de pré-teste, além da circulação de um formulário para interessados no grupo Nelca que gostariam de participar das entrevistas. No total, foram conduzidas 23 entrevistas em profundidade, somando-se as entrevistas realizadas na fase de pré-teste e as entrevistas da fase de observação.

Organização	Tipo de Usuário	Tema	Data	Hora
Escola de Gestão e Contas do TCMSP	Órgãos de controle	Accountability	17/06/2020	10:00
Secretaria de Gestão/MG	Responsáveis centrais de normas e sistemas	Custo Processual	17/06/2020	09:00
Tribunal de Contas do Estado / PR	Órgãos de controle	Accountability	02/06/2020	11:00
Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro	Servidor da área de compras	Custo Processual	19/06/2020	10:00
Aliança pela Inovação	Servidor da área de compras	Accountability	17/06/2020	17:00
CGU	Órgãos de controle	Accountability	16/06/2020	14:00
Transp. Internacional	Cidadão	Accountability	01/06/2020	08:00
Liciteiro.com	Representantes de sistemas de compras privados	Custo Processual	15/06/2020	10:00h
Secretaria Municipal de Gestão - Prefeitura de São Paulo	Gestor Contrato	Custo Processual	19/06/2020	11:00
Viver Eventos	Fornecedores	Accountability	18/06/2020	09:00
Subsecretaria de Fomento e Gestão/DF	Ordenador de despesas	Custo Processual	18/06/2020	10:00
Transparência Brasil	Cidadão	Accountability	11/06/2020	16:00
Central de Licitações/RS	Responsáveis centrais de normas e sistemas	Custo Processual	02/06/2020	14:00

Secretaria Extraordinária do Amapá	Servidor da área de compras	Custo Processual	10/06/2020	15:00
Prefeitura de Barbacena	Servidor da área de compras	Custo Processual	12/06/2020	11:00
ENAP	Área Jurídica	Custo Processual	19/06/2020	14:00
Observatório Social Brasil	Cidadão	Accountability	08/06/2020	11:00
Universidade Federal de Uberlândia	Servidor da área de compras	Custo Processual	18/06/2020	11:00
SECTI/RJ	Servidor da área de compras	Accountability	24/06/2020	11:00
Secretaria de Gestão de MG	Servidor da área de compras	Custo Processual	28/05/2020	08:00
Prefeitura Municipal de São Paulo	Servidor da área de compras	Custo Processual	22/06/2020	14:00
Laboratório Nacional de Computação Científica (Lnc)	Servidor da área de compras	Custo Processual	23/06/2020	15:00
Amazon	Fornecedores	Accountability	24/06/2020	13:00

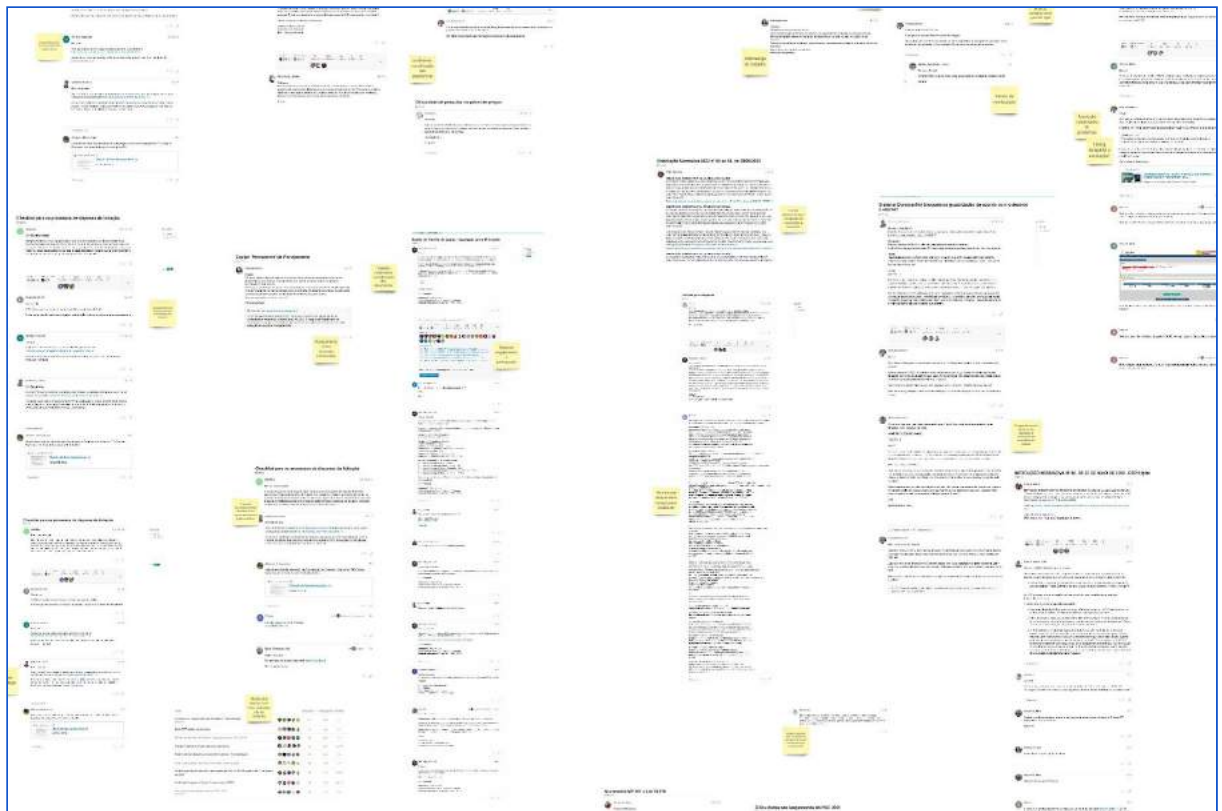
Tabela dos entrevistados, por tipo de usuário e tema. Fonte: acervo do autor.

As entrevistas foram realizadas por videoconferência, realizadas por um condutor e de um a dois observadores, responsáveis pelas anotações das observações, citações e *insights*. A duração de cada entrevista foi de, em média, uma hora.

Netnografia

Netnografia é a prática etnográfica a partir da mídia digital, observando-se grupos em redes sociais, fóruns, grupos de discussão, entre outros. Para este processo, visitou-se o grupo NELCA - uma comunidade aberta e transparente de prática de compras públicas, focada em experiências de compradores, onde qualquer interessado pode compartilhar, respeitosamente, informação, conhecimento, opiniões, ideias. A partir de uma imersão no conteúdo compartilhado no fórum, coletaram-se histórias,

desabafos, conversas e perguntas de compradores públicos de todo o Brasil.



Coletânea de postagens do NELCA e insights registrados.
Fonte: acervo do autor.

2.3 Consolidação dos Insights

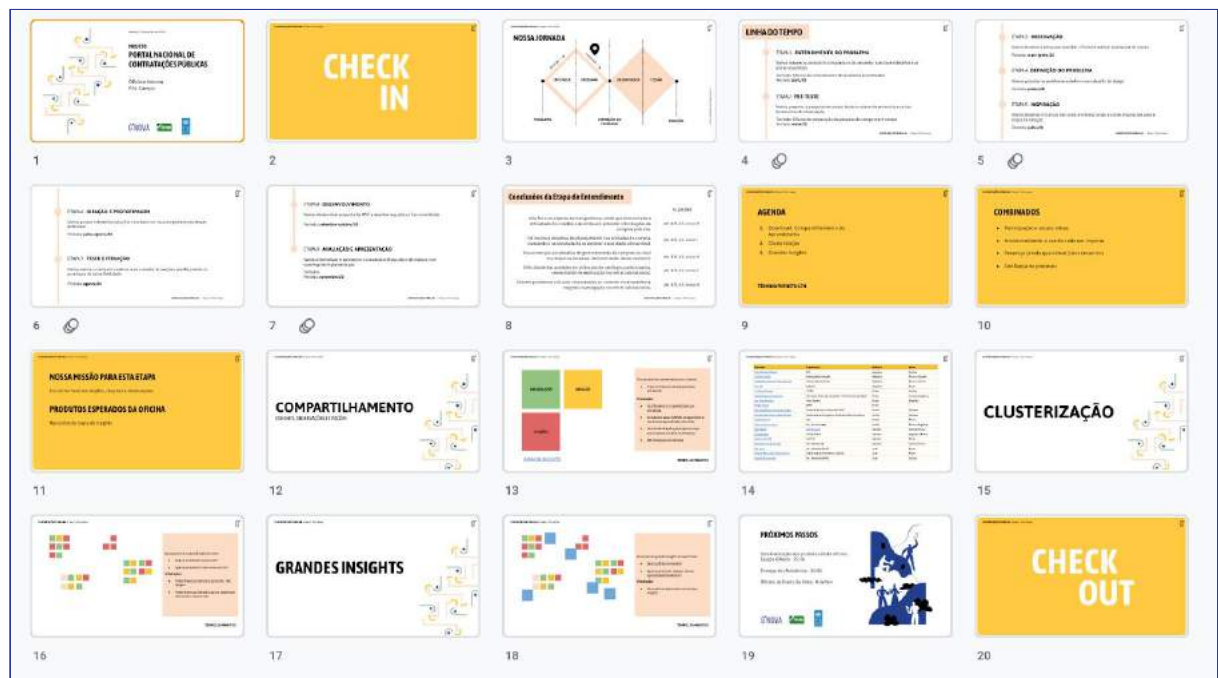
A síntese dos aprendizados foi realizada em dois momentos, de acordo com uma oficina interna realizada no GNova.

Horário	Tempo da Atividade	Atividade	Descrição
15:00	0:02:00	Entrada da equipe na sala virtual	
15:02	0:05:00	Check-in	Dinâmica de compartilhamento dos participantes do projeto
15:07	0:03:00	Agenda	Apresentação do que foi feito e Agenda

15:10	1:00:00	Atividade 1: Compartilhamento de Insights	Compartilhamento dos principais aprendizados da jornada, de acordo com divisão
16:10	0:20:00	Atividade 2: Agrupamento por Afinidade	Agrupamento dos insights por afinidade
16:30	0:30:00	Insights agregados	Gerar insights maiores a partir das observações, insights e citações

Fio lógico da oficina
interna pós-campo.
Fonte: acervo do autor.

No primeiro momento, cada relator de entrevista coletou e compartilhou até cinco elementos de aprendizado, entre *insights*, observações e citações. Após o compartilhamento, os aprendizados foram organizados por critério de proximidade e relação, gerando *clusters*, ou seja, grupos de temas próximos.

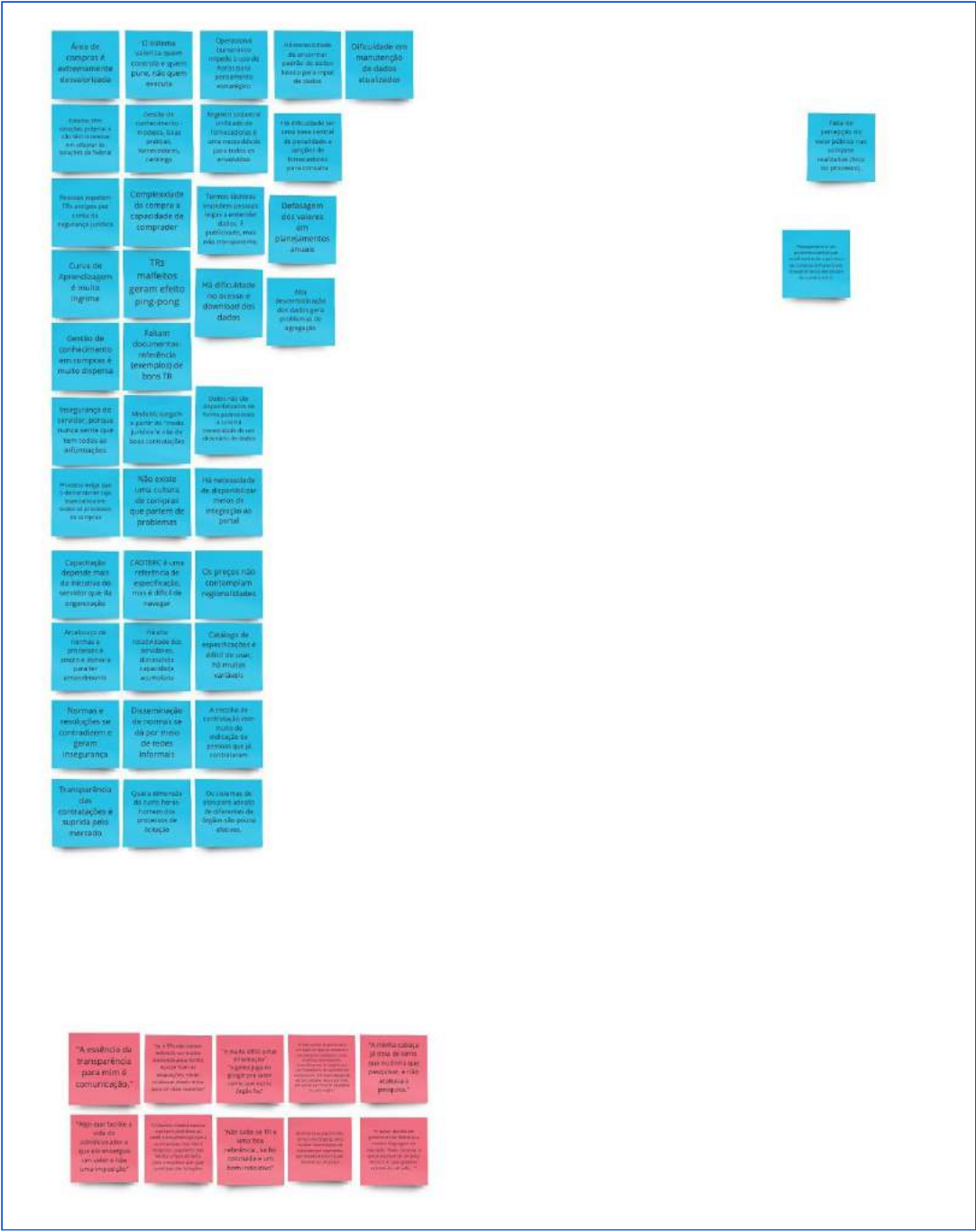


Slides da oficina
interna pós-campo.
Fonte: acervo do autor.



Clusters de citações (vermelho), observações (verde) e insights (amarelo). Fonte: acervo do autor.

No segundo momento, os clusters foram revisitados e gerou-se grandes insights a partir de cada um. Além disso, selecionaram-se as citações mais relevantes para estes insights.



Avaliação da oficina preenchida por participantes. Fonte: acervo do autor.

3. Resultados parciais

A partir dos dados levantados e design etnográfico, gerou-se um entendimento mais aprofundado no tema de contratações públicas, essencial para a próxima etapa, de seleção de desafio de design.

3.1. Resultados do levantamento de dados

A pesquisa documental em dados, legislação e sistemas e bases de dados pode ser averiguada nos anexos. A análise destes documentos revelaram alguns pontos de atenção, listados a seguir:

- O sistema de contratações públicas é informatizado de forma atomizada, ou seja, são diversos sistemas necessários para o ciclo completo de contratação, e há casos de pouca ou nenhuma integração, especialmente nos níveis municipais e estaduais.
- A preocupação com o aspecto legal nas contratações públicas sobrepõe seu objetivo principal, que é o suporte à implementação de políticas públicas efetivas. Pode ser notado que, em muitos casos, os órgãos de controle são os principais atores na elaboração de boas práticas, ainda que não sejam estes órgãos que implementam as contratações públicas.
- A maior parte das contratações públicas no Brasil são realizadas a nível municipal, enquanto o nível federal corresponde à menor parcela. Entretanto, não é sabido o nível de maturidade das prefeituras na realização de

compras públicas de forma efetiva.

- O arcabouço legal de contratações públicas é extenso, exigindo um alto nível de capacitação e anos de experiência de gestores públicos que implementam as contratações públicas, em contraponto à percepção de que a área de compras tem alta rotatividade e baixa capacitação.
- O planejamento é um ponto-chave do processo, ainda que seja o elo mais fraco na cadeia de contratação pública.
- Os modelos de concentração de contratações (centrais de compras, atas de registro de preço, consórcios, etc), ainda não são uma realidade em todo o país e carregam determinados gargalos que ainda não foram sanados.
- A necessidade pela padronização geram gargalos, como insegurança jurídica para os servidores públicos, excesso de instrumentos burocráticos para contratações simples e excesso de normas.
- A rigidez do processo gera, em diversas situações, a prática por exceção no processo de contratação, implicando em fragilidade no sistema e suscetibilidade ao mau uso do recurso público e à corrupção.
- O conhecimento sobre contratações públicas não é nivelado entre os diversos atores, gerando ruídos especialmente entre as áreas demandantes e às áreas licitantes. Esse ruído gera lentidão no processo de contratações e erros na aquisição de produtos e serviços pela administração pública.

- Há diversas plataformas para realização da contratação pública, exigindo um alto nível de treinamento dos servidores no uso dessas plataformas. Isso pode gerar conflitos com duas situações: (1) a atuação em diversas funções de servidores de compras em órgãos com menos estrutura e (2) a alta rotatividade dos servidores no setor de contratações.
- Também importante notar que os sistemas disponibilizados para planejamento de contratações parecem incompletos, ainda que estejam extensamente descritos na legislação, estudos e depoimentos de servidores que o planejamento é um dos pontos cruciais para efetivação das contratações públicas.

3.2. Resultados do design etnográfico

A partir das entrevistas, foi realizada uma curadoria das principais citações, *insights* e observações:

Citações
"A minha cabeça já doía de tanto que eu tinha que pesquisar, e não acabava a pesquisa."
"Sobre o excesso de opções no catálogo do portal governamental: "minha chefe falava 'deixa esse portal que ele deixa a gente doido'".
"As empresas pagam pelo serviço de clipping, para receber informações de licitações por segmento, por estado. A informação deveria ser de graça."
"Compras é um processo de administração pública muito regulamentado. Tem dificuldade enorme em saber quais normas se aplicam em cada caso."
"Oscilação do mercado, não tem como lançar itens no valor e quando publica valor estimado está muito abaixo do mercado e gera fracasso na efetivação da compra".
"Pontos críticos são a falta de pessoal e habilidade para acompanhar todo o processo."
"Uso a pesquisa de preço através de atas de registro de preços para comparação. Geralmente de órgãos federais - dá mais segurança para nós pregoeiros".
"Os órgãos realizam pesquisa de mercado sem sentido, ... só realizam licitações com preço público e às vezes isso não tem."
"Muitos ainda adotam a estratégia de pedir orçamento para os próprios fornecedores e o pessoal não responde. Então só tempo de fazer a pesquisa levava seis meses e daí no momento do edital os preços já estavam defasados".
"Levar o machine to machine para os municípios. Tem o decreto 8777 federal, que reforça mais ainda a parte de dados abertos. O Governo Federal se abriu e se tornou menos burocrático e a empresa não precisa apresentar alguns documentos que é o próprio governo que gera."
"O sonho seria ter um portal em que agregue todos os dados e licitações de todos os níveis e poderes."
"Todos os dias são lançados milhões de editais. Mas os fornecedores são limitados. Estamos o mesmo governo disputando o mesmo fornecedor."
"Muitos sistemas e unidades isolados, descrições diversificadas e necessidade de técnicos para todos os tipos de demanda."
"Hoje obrigamos os servidores a duplicar tudo nos sistemas locais e no federal."
"Quem quer comprar não sabe exatamente o que quer e a área de compras não sabe como especificar. Então quando o órgão tem um catálogo de compras facilita muito".
"A essência da transparência para mim é comunicação."
"Se o TRs não estiverem redondos, vai acabar sobrando para minha equipe fazer as adaptações, então colaborar desde início para vir mais redondo."
"Olhando do lado do controle, um dos pontos críticos dessa fase interna é a fase de fundamentação do processo. Olhando só o antes. Para nós do controle a gente imagina um todo. Não sei se para fim do portal é olhar também a fase interna".
"Tem muita dificuldade de ver o portal pronto com todas as compras de tudo, tem receio tentar ser um sistema que se imponha a todos."
"Talvez a criação de um blog da central de compras ou linha de comunicação das áreas com central de compras seria interessante devido abrangência e capacitação para trocar ideias e ter respaldo de quem está acima, pois conteúdo de blogs sempre acaba tendo que procurar em fontes oficiais para ratificar informação"

<p>“Muito a aprender com o que não deu certo e ter olhar de algo que tenha sustentabilidade.”</p>
<p>“O mais importante para o processo é a abertura, tornar o processo realmente conhecido pelos possíveis interessados e deixar que novos competidores possam entrar, que não estão familiarizados com a compra pública, é importante para haver mais competitividade no processo de licitação.”</p>
<p>“Processo de licitação por itens é oneroso devido quantidade de informações que devem ser fornecidas para cada item.”</p>
<p>“Se o portal de compras unificar as informações e tiver acesso facilitado no que pesquisamos todos os dias para compra pública seria um grande facilitador,”</p>
<p>“Não sei se o TR é uma boa referência, se foi concluído é um bom indicativo.”</p>
<p>“Ideal seria exigir planejamento e obrigações, de acordo com a dimensão da compra.”</p>
<p>“Assessorias jurídicas são pontos de veto de inovações no qual necessita bastante diálogo com áreas técnicas”</p>
<p>"O maior desafio em governo é nós falarmos a mesma linguagem do mercado. "Para comprar, a gente escreve de um jeito técnico, e cada governo escreve de um jeito..."</p>
<p>"O meu sonho do portal seria um lugar em que eu entrasse e encontrasse conteúdos como normas, treinamentos, entendimentos de órgãos que são formadores de opiniões em compras etc. [Ver que] Alguém já fez um trabalho desse por mim, em vez de eu ir buscar na página de cada órgão."</p>
<p>“Às vezes não se deparou com alguns questionamentos e o fato de ter uma padronização, ajuda bastante”.</p>
<p>"É muito difícil achar informação" "a gente joga no google pra saber como que outro órgão fez."</p>
<p>"Não há um lugar público onde a gente vá e saiba" - sobre a publicação e acompanhamento das normativas.</p>
<p>"Não tem sido fácil" - fica sabendo de mudanças nas normativas por rede social, tem grupos.</p>
<p>“Não tenho interesse de migrar o meu portal para o Comprasnet.”</p>
<p>"Portal não pode ser só um sistema de registro. Tem que ser um sistema que ajude".</p>
<p>O Brasil tem um mercado de compras públicas enorme. Plataformas governamentais não têm as informações, precisam pagar para bancos de jurisprudência, de preços, etc.</p>
<p>“Transparência não se trata só de ter alguma informação em algum lugar, quando a informação não está em formato aberto, quando só tem no diário oficial, não permite fazer leituras e análises.”</p>
<p>"Não vejo legislação como um grande problema. O problema está no planejamento, na elaboração da demanda."</p>
<p>“Os dados abertos são o mais importante. Tem a lei da informação que traz uma regulamentação mais densa sobre a transparência e esses dados que devem ser públicos também têm que estar acessíveis às máquinas.”</p>
<p>"Eu procuro me atualizar nas INs, na legislação de maneira geral, as normas que estão vigentes. Busco dentro das informações dos editais nos portais do governo federal".</p>
<p>“O nascedouro das compras é o ponto mais crítico de toda a construção da cadeia de logística do setor público. É muito comum que a gente já trate o tema direto na solução, sem se pensar antes no problema, na necessidade que se está buscando sanar”.</p>
<p>“Não tem planejamento. Tem muito problema com isso, compras que chegam como emergências, mas que não são. Se tornam porque não foi feito planejamento para a execução das atividades daquele ano.”</p>
<p>“O maior desafio é falar a mesma linguagem do mercado. Para a compra, se escreve de um jeito técnico porque a lei não deixa simplificar porque pode ser direcionamento.”</p>
<p>“Poder realizar download dos dados e incluir nas suas ferramentas de análises.”</p>
<p>“Algo que facilite a vida do administrador e que ele enxergue um valor e não uma imposição.”</p>
<p>"Tem um potencial de conseguir gerar o caos com o excesso da informação. Que [o PNCP] não vire um portal de imposição de modelos, tem que ser uma casa de todos. Se ele é um portal nacional, ele é um portal Brasil, um portal em que todos tem que ter voz, tem que ter capacidade de aportar e fazer crítica construtiva, fazer junto. Que não vire ser um instrumento de enfiar goela abaixo dos outros entes."</p>
<p>“Uma dificuldade é conseguir fornecedor, normalmente todos são comuns, o mesmo abre e fecha a empresa várias vezes. São especializados para licitação e ficamos refém dessas empresas.”</p>

"Se a gente tem um plano de compras, qual é o planejamento de ações [para dar mais transparências nas mudanças de normativos e sistemas]?"
"O desafio que a gente encontra é que, apesar de tentarmos trabalhar de forma colaborativa, isso ainda é muito precário. Por que não tentamos construir junto as soluções?"
"Existem muitos casos de empresas fictícias e quanto mais informações estiverem disponíveis para o cidadão, mais difícil de fraudar licitação."
"Não é fácil ter acesso aos contratos e anexos, quando se inicia, vencimento, os reajustes, etc.. O resultado e sucesso da busca depende muito de como o órgão publica, por não ser centralizado."
"A gente, estado, quer participar mais."
"Sonho é a questão de ter cadastro legal de fornecedor, em diversos itens, para buscar e ter relação."
"Mapear todo o processo de ponta-a-ponta seria o ideal e grande ganho de servir como modelo para demais"
"É importante as plataformas independentes e privadas estarem integradas."
"Deixar processo completamente público para evitar comentários de privilégios a algumas empresas."
"Sistemas não tem comunicação simples, existe grande chance de erros de um para outro."
"Responsabilidade dos órgãos públicos não só dar transparência às informações, mas garantir que elas sejam acessíveis e publicizadas."
"O relacionamento com o governo federal é precário.."
"O Governo Federal resolve o próprio problema ao pedir a documentação para as empresas, mas não é recíproco, o governo não facilita o fluxo de volta, para a empresa que quer participar das licitações."
"Confusão com diversos órgãos oferecendo seus próprios portais de transparência."

Observações
O portal precisa direcionar a comunicação para o cidadão médio e não focar no profissional de compras públicas.
Especificamente para obras é um montante muito grande de dinheiro e tem um grande potencial de aumentar o monitoramento para melhorar as compras.
Videoconferência e capacitações online são importantes para capacitação dos servidores devido dificuldade de deslocamento.
Se atualiza sobre normas em grupos whatsapp, fórum nelca, linkedin, twitter e rede online.
Busca através de editais similares como referências para comparar e compreender as normas que estão sendo utilizadas para maior segurança na aquisição.
Busca por informações é variável e a fase mais crítica.
Busca em outros sites informações sobre interpretação jurídica, aplicabilidade em situações específicas, apoio para complementar informações do TCU, pois não possuem técnico na área jurídica no setor para apoiar.
A forma como mostra todas licitações é confusa, empresas acabam tendo que pagar sistemas externos para avisar e notificar sobre licitações.
Diversidade das plataformas, falta de padrão das plataformas. Não existe um padrão de dados.
A principal expectativa da entrevista para o PNCP é a consulta facilitada a informações que busca cotidianamente em variados portais governamentais.
A entrevistada deu grande destaque à dificuldade de encontrar informações em portais governamentais.
Dificuldade de encontrar os dados nas diversas plataformas e mesmo no Comprasnet.
A má formulação do TR influencia a não adesão dos fornecedores.
Problema na pesquisa de preço por item devido ao detalhamento da descrição dele e desvirtua o preço comparativo.

Ação sempre pautada por medo. No exterior o diálogo com o mercado e internalização de soluções é algo natural.
Muitas vezes o gestor quer comprar sem saber outras opções ou ter a visibilidade de outras perspectivas para aquele mesmo problema. Não usam muito chamamento público para ouvir fornecedores.
Falta padronização para ter mais transparência, são muitos sites de diferentes formas.
Os órgãos têm interesse em consultar os dados carentes no portal de compras públicas, mas não passar a usar ele para todos os processos.
Portal do RJ prevê todo o ciclo da compra pública.
Tribunais de Contas e AGU como referenciais.
Dificuldade na pesquisa de preço regionalizada e custos agregados (ICMS, transporte e outros) que eleva o preço da aquisição.
O empresário que é pequeno, que está há muito tempo atuando no município, não consegue vender para o município.
Portal do Estado não conversa com o Comprasnet - retrabalho.
O cadastro proposta hoje não faz sentido quando relacionados a grande quantidade de itens.
Usam modelos e documentos de outras licitações, adaptando para realidade do projeto, pois não faz sentido iniciar do zero e auxilia na elaboração do edital.
Todos os processos licitatórios tivessem modelo específico que pudesse ser aproveitado por vários setores.
Dificuldade de comunicação com público mais amplo por causa dos termos técnicos e complexidade do tema.
Não só fornecer os dados mas também publicizar as informações do portal para garantir maior engajamento.
A usuária tinha o histórico de compras salvo no computador, e reutilizava esses processos..
Se processo já nasce digital facilita acompanhamento.
Precisam de um catálogo de materiais mais enxuto, com mais segurança para pesquisar, pois hoje é confusa.
O estoque poderia ser informatizado, o que tem quantidade, quando vai acabar. Hoje é manual e não é lançado no sistema.
Deveria ter a emancipação do dado, para a empresa poder comprovar a veracidade na fonte.
É comum o servidor sofrer pressões para assinar documentos na qual não tem competência para assinar.
Costuma impactar no resultado como um todo, a aprovação jurídica, quando vai pra AGU para validar, essa parte é difícil pro gestor porque demora 2 meses para um projeto muito importante.
Precisa melhorar a interface do usuário no comprasnet. Precisa de muitas etapas para chegar na informação e a busca é muito difícil.
Nelca como forte comunidade no tema de compras públicas.
A União não teve protagonismo no tema durante a maior parte da história, e os estados desenvolveram muitos sistemas próprios.
Necessidade de pessoas competentes na área de planejamento pode ser mais efetivo que documentações extensas.
Planejamento estratégico implica na elaboração do termo de referência.A falta de conhecimento técnico pode afetar o resultado esperado ao final da compra.
Transparência importante para o controle social e acompanhamento da sociedade civil para que irregularidade sejam evitadas mais rápido.
Gostaria no portal como pesquisador e cidadão - facilidade de ter acesso a todos os dados, dados bruto e transparência de contratações.
União europeia, apesar de não ser bonito, mas funciona na ideia de padrão de dados e tem regulamentação de compras públicas para países que fazem parte, os dados são descentralizados por país mais tem um visão unica https://ted.europa.eu/TED/ , " https://ted.europa.eu/TED/ "
Problema também com a diversidade de demandas da universidade tendo compras em quase todas as natureza de despesa, então consolidar e definir as demandas e bastante complexo.

Essencial a escolha democrática de fornecedores na seleção de preços de qualidade.
Principal problema está relacionado com o detalhamento das informações e transparência na aquisição.
Nível federal que deveria dar exemplo também tem problema de descentralização informações.
Os preços do GF são mais altos.
Atualização dos dados abertos é importante é deixar claro a periodicidade de atualização da base.
Falta de uniformidade devido ferramental que cada estado ou município detém, como também a importância que é dada por eles.
A Parte de cotações melhorou com o portal de preços, mas precisa ser mais utilizado pela TI, por causa da especificidade das soluções.
Existe um estigma relacionado ao poder público como mau pagador. E a questão da demora do pagamento é uma grande dor, que pode demorar até 120 dias e quebrar uma empresa.
Principal desafio - a utilização de vários sistemas que não conversam entre si e sistemas internos não conversam com o Comprasnet, tendo retrabalho de alimentar ambos os sistemas.

Insights
Não só fornecer os dados mas também publicizar as informações do portal para garantir maior engajamento.
Caminhos variados para garantir que as pessoas acessem as informações.
Blog oficial sobre informações de compras, casos de sucesso, guias normativos, orientações técnicas, tutoriais.
Pessoas têm suas bibliotecas de modelos, que vão colecionando ao longo da prática nos setores.
Muitas centrais de compras são aglutinadoras de compras. Dificilmente tem o papel de questionar o demandante em relação à compra.
Mecanismo de disponibilização e comparativo de especificações e preços.
Mecanismo de pesquisa de preço por tipo serviço, região, fornecedor.
Melhorar a monitorização das contratações, deveria ter alertas e filtros para receber todas as publicações digitais em contratações específicas.
Usuários da ponta têm o desejo de ter mais voz.
Os usuários sentem falta de um planejamento das mudanças que tanto afetam seu dia a dia.
O estudo técnico precisa de algo padrão no sistema, o gestor não precisaria fazer do zero, mas ir preenchendo formulários e no fim formar o ETP.
O portal poderia se automatizar para aliviar o lado do servidor.
A interface do usuário é muito precária, é difícil buscar, são muitas etapas e não contém gráficos.
Mecanismo para exibir o êxito da licitação, características como impugnação, preços, especificações e demais informações possa servir de base para informar se aquela licitação foi vantajosa.
Da ótica do usuário, o catálogo é o "cérebro" do sistema.
Mecanismo de preços regionalizados.
As pesquisas são feitas na internet, em atas, municípios, etc.
Catálogo nacional é a base de todas as coisas.
Diferenças regionais impactam muito na precificação.
É possível que o PNCP mexa com o enorme mercado de consultorias em compras públicas. Há espaço para sabotagem?
Um problema é ter que buscar referências em várias fontes. Se perde muito tempo.
Ter um bom mecanismo de busca para pesquisas de contratos de diferentes esferas.

Mecanismo para exibir o detalhamento do processo de escolha do fornecedor, motivo, habilitação, demais concorrentes, lances, proposta e demais informações.
Grupos e networking costumam ter sucesso para achar modelos de estudo, tr, etc..
O usuário tem dificuldade de lidar com excesso de opções (fadiga informativa).
Facilitar a consulta pode ser um caminho para a padronização. Se o usuário tem acesso às melhores informações, ele tende a usá-las.
A possibilidade de consultar e aproveitar com facilidade processos de compras anteriores do próprio órgão pode ter grande relevância para o usuário.
Mecanismo de informar itens da licitação por planilha.
Mecanismo de apoio para desenvolvimento das especificações técnica, seja base de normal, ou guias, catálogos técnicos.
Muitas dificuldades na padronização.
Protocolo de padronização dos dados
Unificação bases de penalidades e sanções federal, municipal e estadual.
Mecanismo de timeline da contratação para visualizar etapas, status, detalhamento e encadeamento do processo.
Disponibilizar mecanismo que fique claro ao qual competência pertence aquela contratação.
Melhorar uniformidade dos dados para maior integração entre diferentes níveis federativos.
O portal precisa muito de um catálogo nacional para comparar preços e especificações de produtos.
Já viu casos de empresas darem lances que entra na maldade... casos de empresas que tumultuam processo.
O ideal é que esses sistemas comportem a avaliação do licitante na execução do contrato. Um sistema de reputação. A utilidade é pouca hoje, mas no futuro pode gerar com efeitos jurídicos.
Estudos técnicos não são realizados de maneira geral.

Aprendizados coletados da netnografia

Organização de tópicos atrapalha busca (provavelmente dúvidas surgem de forma cíclica.
Padronização ostensiva gera retrabalho.
Auditoria de questões jurídicas: compras como questão legal.
Compartilhamento de informações dos órgãos oficiais.
Sobrecarga de trabalho.
Problemas na utilização das plataformas.
Senso de retribuição.
Resolução colaborativa de problemas.
Timing atrapalha a resolução?
Trabalho colaborativo na elaboração dos documentos.
Compartilhamento de boas práticas e instrumentos de trabalho.
Planejamento como processo estruturado.
Altíssimo engajamento e participação.
Compartilhamento de leitura de legislação e construção de entendimento coletivo.
As pessoas despendem tempo para colaborar.
Troca de documentos/instrumentos entre atores de diversos órgãos públicos.
Senso de comunidade.

Muitos dos tópicos com mais respostas são de modelos.
Sistema causando mais um problema (processo de anexar reclamação) que solucionando.
Senso de comunidade "nelquenianos".
Comunidade como teste de ferramenta.
Soluções alternativas às oficiais.

3.3. Resultados da síntese dos aprendizados

A partir dos aprendizados coletados e clusterizados, gerou-se aprendizados maiores, observando os padrões e relações importantes e selecionadas as principais citações que representam os aprendizados.

Aprendizados
Área de compras é extremamente desvalorizada.
O sistema valoriza quem controla e quem pune, não quem executa.
Operacional burocrático impede o uso de horas para pensamento estratégico.
Há necessidade de encontrar padrão de dados básico para input de dados.
Dificuldade em manutenção de dados atualizados.
Estados têm soluções próprias e não têm interesse em adaptar às soluções do federal.
Gestão de conhecimento - modelos, boas práticas, fornecedores, rankings.
Registro cadastral unificado de fornecedores é uma necessidade para todos os envolvidos.
Falta de percepção do valor público nas compras realizadas (foco no processo).
Há dificuldade ter uma base central de penalidade e sanções de fornecedores para consulta.
Pessoas repetem TRs antigos por conta da segurança jurídica.
Complexidade da compra x capacidade de comprador.
Termos técnicos impedem pessoas leigas a entender dados. É publicizado, mas não transparente.
Defasagem dos valores em planejamentos anuais.
Planejamento é um problema central que condiciona todo o processo de compras, influenciando diretamente na efetividade da compra em si.
Curva de Aprendizagem é muito íngreme.

TRs malfeitos geram efeito ping-pong.
Há dificuldade no acesso e download dos dados.
Alta descentralização dos dados gera problemas de agregação.
Gestão de conhecimento em compras é muito dispersa.
Faltam documentos-referência (exemplos) de bons TR.
Dados não são disponibilizados de forma padronizada e com há necessidade de um dicionário de dados.
Modelos surgem a partir do "medo jurídico" e não de boas contratações.
Insegurança do servidor, porque nunca sente que tem todas as informações.
Processo exige que o demandante seja especialista em todos os processos de compras.
Não existe uma cultura de compras que partem de problemas.
Há necessidade de disponibilizar meios de integração ao portal.
Capacitação depende mais da iniciativa do servidor que da organização.
CADTERC é uma referência de especificação, mas é difícil de navegar.
Os preços não contemplam regionalidades.
Há alta rotatividade dos servidores, diminuindo capacidade acumulada.
Catálogo de especificações é difícil de usar, há muitas variáveis.
Arcabouço de normas e processos é amplo e demora para ter entendimento.
Normas e resoluções se contradizem e geram insegurança.
Disseminação de normas se dá por meio de redes informais.
A escolha de contratação vem muito de indicação de pessoas que já contrataram.
Transparência das contratações é suprida pelo mercado.
Qual a dimensão do custo horas-homem dos processos de licitação.
Os sistemas de atas para adesão de diferentes de órgãos são pouco efetivos.

Principais citações

"A essência da transparência para mim é comunicação."
"Se o TRs não estiverem redondos, vai acabar sobrando para minha equipe fazer as adaptações, então colaborar desde início para vir mais redondo."
"É muito difícil achar informação [...] a gente joga no google pra saber como que outro órgão fez."

"O meu sonho do portal seria um lugar em que eu entrasse e encontrasse conteúdos como normas, treinamentos, entendimentos de órgãos que são formadores de opiniões em compras etc. [Ver que] Alguém já fez um trabalho desse por mim, em vez de eu ir buscar na página de cada órgão."
"A minha cabeça já doía de tanto que eu tinha que pesquisar, e não acabava a pesquisa."
"Algo que facilite a vida do administrador e que ele enxergue um valor e não uma imposição."
"O Governo Federal resolve o próprio problema ao pedir a documentação para as empresas, mas não é recíproco, o governo não facilita o fluxo de volta, para a empresa que quer participar das licitações."
"Não sabe se o TR é uma boa referência, se foi concluído é um bom indicativo."
"As empresas pagam pelo serviço de clipping, para receber informações de licitações por segmento, por estado. A informação deveria ser de graça."
"O maior desafio em governo é nós falarmos a mesma linguagem do mercado. "Para comprar, a gente escreve de um jeito técnico, e cada governo escreve de um jeito."

Síntese dos Anexos e Referências		
Documento	Objetivo	Referência
Levantamento de Dados	Levantar informações relevantes no tema de Contratações que influenciam no desenho do PNCP.	OCDE, IPEA, ENAP, legislação e documentos da Secretaria de Gestão.
Match Funcionalidades x Portais	Localizar quais funcionalidades descritas na PL 1292/95 estão contempladas nos portais atuais do Governo Federal.	Lei 1292/95 e Comprasnet.
Clusters de Citações, Observações e Insights	Organizar principais aprendizados de Design Etnográfico por temas.	Entrevistas com usuários.
Grandes Insights e Citações	Extrair padrões dos aprendizados do Design Etnográfico e selecionar principais citações coletadas em campo.	Elaboração da equipe.
Netnografia	Selecionar e extrair insights a partir da interação de usuários de comunidade online de contratações públicas.	Nelca.
Processo de Contratações Públicas	Entender o processo da contratação na notação BPMN.	Manual de Contratações Públicas (SEGES).

4. Aprendizados e próximos passos

A partir das atividades realizadas na segunda etapa do projeto, foram elencadas algumas lições aprendidas no modelo de *After Action Review* (revisão pós-ação), composto pelas seguintes questões: O que esperava que acontecesse?; o que aconteceu?; o que aprendi com a lacuna?

4.1. Aprendizados gerados

Os aprendizados gerados foram divididos nas duas atividades principais: Levantamento de Dados e Design Etnográfico.

Levantamento de Dados

1. *O que esperava que acontecesse?*

Realização de levantamento de documentações, bases de dados, legislação, portais e outros subsídios que apoiam o entendimento aprofundado para desenho do foco do projeto.

2. *O que aconteceu?*

Levantamento parcial dos documentos. Não houve referências dos documentos por pessoas-chave, recorrendo-se a grandes institutos de pesquisa no tema. O entendimento dos portais foi limitado pois não havia acesso ao login.

3. *O que aprendi com a lacuna?*

O principal aprendizado é a extensividade da pesquisa desk, que demanda muito esforço e horas, além de uma análise minuciosa que demanda conhecimento técnico sobre o assunto. Essa análise pode ser, de certa forma, superficial, devido à pouca experiência da equipe no tema de contratações públicas.

Design Etnográfico

1. O que esperava que acontecesse?

Realização de entrevistas em profundidade e outras ferramentas de observação em campo, para mapear a experiência dos usuários.

2. O que aconteceu?

Realização de entrevistas com diversos usuários, ainda que algumas categorias mapeadas não tenham sido contempladas. Também houve um mergulho netnográfico em uma comunidade de prática online de contratações públicas.

3. O que aprendi com a lacuna?

É necessário desenvolver metodologias e ferramentas adaptadas ao meio digital, especialmente quando se busca observar os usuários - fundamental para um bom design etnográfico. Também é importante o desenvolvimento de uma abordagem para a netnografia.

4.2. Próximos passos

Para os próximos passos do projeto, espera-se uma síntese dos aprendizados e uma escolha de foco do projeto no formato de desafio de design, que guiará as etapas de desenvolvimento de solução.

5. Anexos

Brasília, 21 de junho de 2020.

PROJETO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Oficina Interna
Pós-Campo

G'NOVA



CHECK IN

NOSSA JORNADA



ETAPA 1 - ENTENDIMENTO DO PROBLEMA

Vamos mapear a jornada do comprador e do vendedor, suas dores/desafios e os atores envolvidos

Formato: Oficina de entendimento do problema e entrevistas

Período: **abril/20**

ETAPA 2 - PRÉ-TESTE

Vamos preparar a pesquisa de campo, testar o roteiro de entrevista e outras ferramentas de observação

Formato: Oficina de preparação da pesquisa de campo e pré-campo

Período: **maio/20**

ETAPA 3 - **OBSERVAÇÃO**

Vamos levantar dados para subsidiar o Portal e realizar a pesquisa de campo

Período: **maio-junho/20**

ETAPA 4 - **DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Vamos priorizar os problemas e definir nosso desafio de design

Período: **junho/20**

ETAPA 5 - **INSPIRAÇÃO**

Vamos levantar iniciativas nacionais e internacionais e outras inspirações para a etapa de ideação

Período: **julho/20**

ETAPA 6 - IDEAÇÃO E PROTOTIPAGEM

Vamos propor e desenhar soluções com base nos insumos gerados nas etapas anteriores

Período: **julho-agosto/20**

ETAPA 7 - TESTE E ITERAÇÃO

Vamos aplicar o teste em usuários reais e avaliar as reações, aperfeiçoando os protótipos de baixa fidelidade

Período: **agosto/20**

ETAPA 8 - DESENVOLVIMENTO

Vamos desenvolver proposta de MVP e levantar requisitos e funcionalidades

Período: **setembro-outubro/20**

ETAPA 9 - AVALIAÇÃO E APRESENTAÇÃO

Vamos sistematizar e apresentar os resultados finais, além de elaborar um roadmap de implementação

Formato:

Período: **novembro/20**

Conclusões da Etapa de Entendimento

PL 1292/95

Alto foco no aspecto da transparência, ainda que mencionada a dificuldade do cidadão e da mídia em entender informações de compras públicas.

Art. 173, § 3, inciso VI

Há muitos problemas de planejamento nas unidades de compra, revelando a necessidade de se explorar a realidade subnacional.

Art. 173, § 2, inciso I

Pouca menção aos desafios de gerenciamento de compras no nível municipal ou estadual, demonstrando distanciamento.

Art. 173, § 3, inciso III

Dificuldade das unidades na utilização de catálogos padronizados, necessitando de exploração nos entes subnacionais.

Art. 173, § 2, inciso II

Existem problemas culturais relacionados ao controle e transparência, exigindo investigação nos entes subnacionais.

Art. 173, § 3, inciso VI

AGENDA

1. Download: Compartilhamento de Aprendizados
2. Clusterização
3. Grandes Insights

TÉRMINO PREVISTO: 17H

COMBINADOS

- Participação e escuta ativas
- Horizontalidade: a voz de cada um importa
- Presença (ainda que virtual!) nos encontros
- Confiança no processo

NOSSA MISSÃO PARA ESTA ETAPA

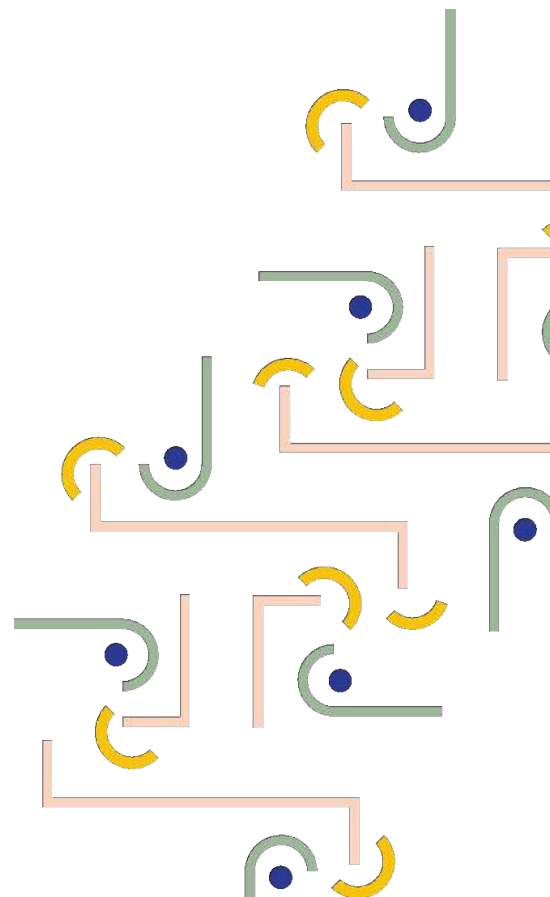
Encontrar maiores insights, citações e observações

PRODUTOS ESPERADOS DA OFICINA

Rascunho do mapa de insights

COMPARTILHAMENTO

INSIGHTS, OBSERVAÇÕES E CITAÇÕES



OBSERVAÇÕES

INSIGHTS

CITAÇÕES

[\[MAPA DE INSIGHTS\]](#)

Transposição dos aprendizados para o Canvas.

- O que te chamou mais atenção nessa entrevista?

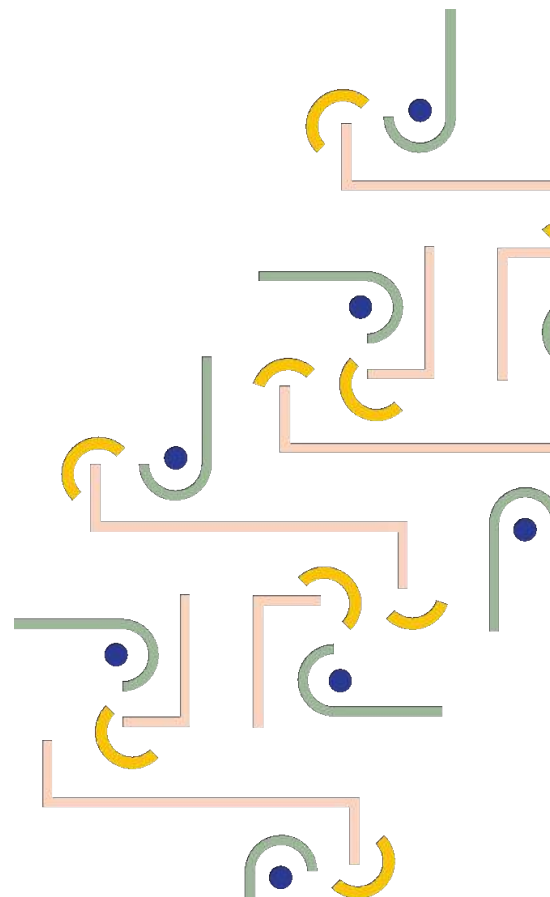
Orientações:

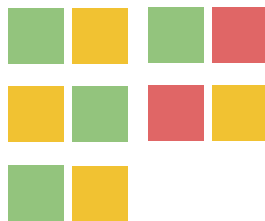
- Escolha entre 3 a 5 aprendizados por entrevista.
- Ao transpor para o CANVAS, compartilhe em voz alta seu aprendizado com o time.
- Se precisar de ajuda, peça a pessoas que participaram com você na entrevista.
- Até 4 minutos por entrevista.

TEMPO: 60 MINUTOS

Entrevista	Organização	Relatora	Apoio
Tiago Moreira Borges	UFU	Angelica	Cecília
Eduardo Spanó	Aliança pela Inovação	Angelica	Bruno e Gustavo
Guilherme France TI Internacional	Transp. Internacional	Angelica	Bruno e Cecilia
Tati Osb	OSBrasil	Angélica	Bruno
Crislayne Moraes	TCE PR	Bruno	Cecília
Iago Rodrigues Ervanovite	Secretaria Municipal de Gestão - Prefeitura de São Paulo	Bruno	Cecília e Angélica
Igor Viver Eventos	Viver Eventos	Bruno	Angélica
Rafael Sérgio	ENAP	Bruno	-
Alessandra Mara Cornazzani Sales	Escola de Gestão e Contas do TCMSP	Cecília	Gustavo
Douglas das Chagas Almeida Lima	Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro	Cecília	Gustavo
Franklin Brasil	CGU	Cecília	Bruno
Mauro de Lima Souza	Sec. Esp. do Amapá	Cecília	Bruno e Angelica
Hugo Noah	Liciteiro.com	Gustavo	Cecília e Bruno
Juliana Sakai	Transp. Brasil	Gustavo	Angélica e Bruno
Marina CELIC RS	CELIC RS	Gustavo	Bruno
Natália Ferreira Candian	Pref. Barbacena	Gustavo	Cecília e Bruno
Ana Luiza	Sec. de Gestão de MG	João	Bruno
Joseane Maria Vaz Silva Ferreira	Subsecretaria de Fomento e Gestão	João	Bruno
Virgínia Bracarense	Sec. de Gestão de MG	João	Cecilia

CLUSTERIZAÇÃO





Agrupamento dos aprendizados por tema.

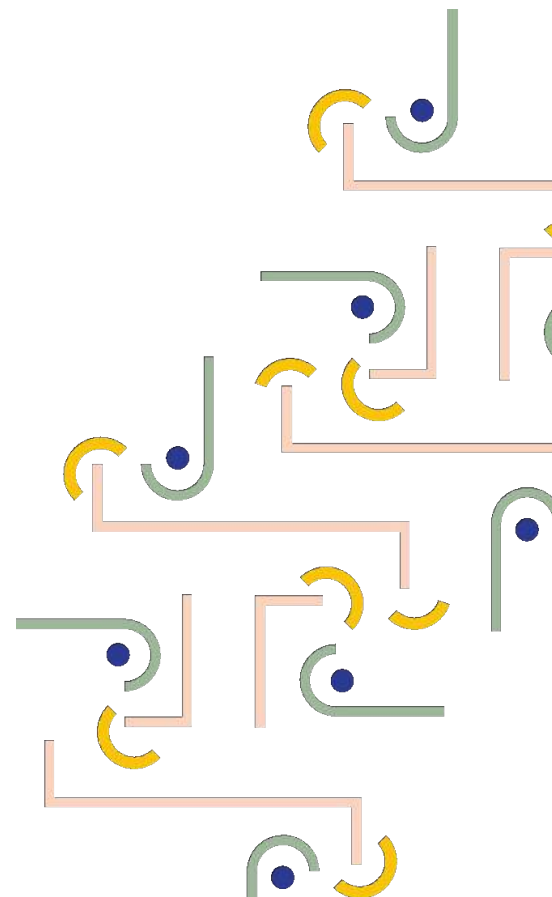
- Quais aprendizados se parecem?
- Quais aprendizados relacionam entre si?

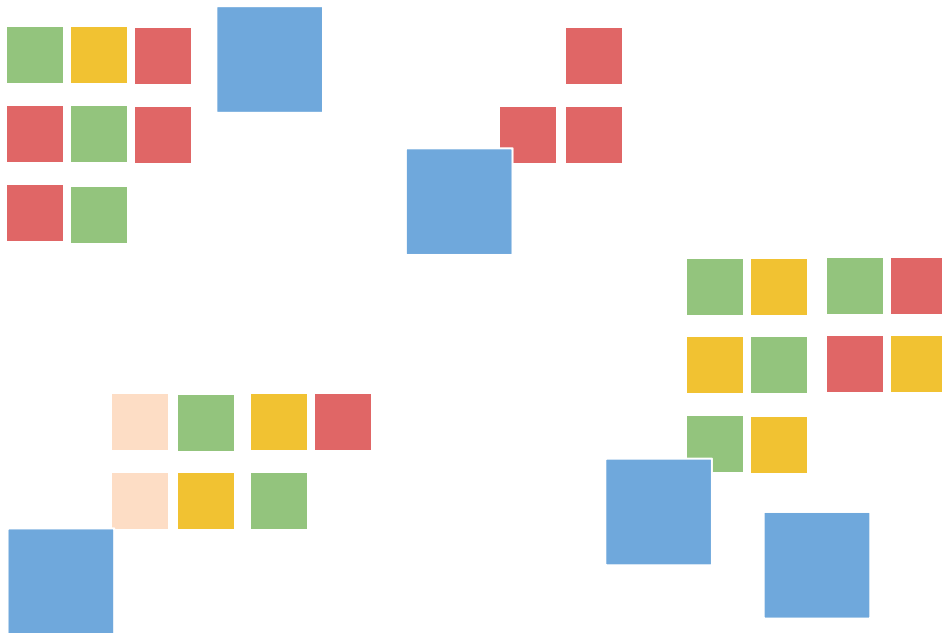
Orientações:

- Podem haver aprendizados parecidos. Não apague.
- Podem haver aprendizados que se repetem em dois clusters. Copie e cole.

TEMPO: 20 MINUTOS

GRANDES INSIGHTS





Discussão dos grandes insights de cada Cluster.

- Quais padrões se repetem?
- Quais as principais relações entre os aprendizados levantados?

Orientações:

- Discussão de cada cluster e escrita dos insights.

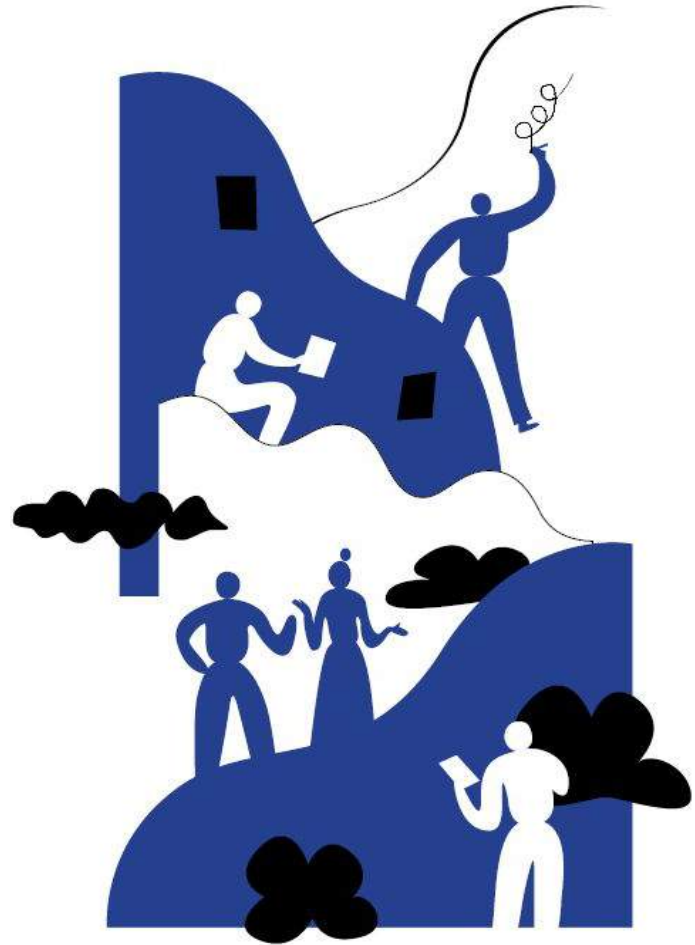
TEMPO: 30 MINUTOS

PRÓXIMOS PASSOS

Sistematização dos produtos desta oficina -
Equipe GNova - 25/06

Entrega dos Relatórios - 26/06

Oficina de Ponto de Vista - A definir



GNOVA



**CHECK
OUT**

Senso de comunidade

Muitos dos órgãos com mais respostas são de municípios

Soluções alternativas às oficiais

Valores diferentes no tr e no sistema

problemas na utilização das plataformas

Dificuldade de pesquisa no painel de prepos

Equipe 'Permanente' de Planejamento

Abtíssimo engajamento e participação

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Trabalho colaborativo na elaboração dos documentos

Planejamento como processo estruturado

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Checklist para os processos de dispensa de licitação

Orientação Normativa AGU nº 59 ao 88, de 29/05/2020

Linhas para dispensa

As pessoas dependem tempo para colaborar

Novamente MP 961 x Lei 13.979

Novamente MP 961 x Lei 13.979

Novamente MP 961 x Lei 13.979

Padronização ostensiva gera retribuição

Sobrecarga de trabalho

Sistema ComprasNet bloqueia as quantidades de acordo com o decreto 9.488/17

Uso da plataforma para divulgação de orientações e resoluções

As pessoas dependem tempo para colaborar

Dificuldades nos lançamentos do PGC 2021

Comunidade como teste de ferramenta

Senso de retribuição

Resolução colaborativa de problemas

Timing atropela a resolução?

Componente de origem étnica, confirmação de atendimento e cadastro

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020 - ETP Digital

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020 - ETP Digital

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020 - ETP Digital

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020 - ETP Digital

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020 - ETP Digital



"A essência da transparência para mim é comunicação."

"Se o TRs não estiver redondo, vai acabar sobrando para minha equipe fazer as adaptações, então colaborar desde início para vir mais redondo"

"é muito difícil achar informação"
"a gente joga no google pra saber como que outro órgão fez"

"O meu sonho do portal seria um lugar em que eu entrasse e encontrasse conteúdos como normas, entendimentos, entendimentos de órgãos que são formados de questões em compras etc. (Ver aqui) Alguém já fez um trabalho desse por mim, em vez de eu ir buscar na página de cada órgão."

"A minha cabeça já doía de tanto que eu tinha que pesquisar, e não acabava a pesquisa."

"Algo que facilite a vida do administrador e que ele enxergue um valor e não uma imposição"

O Governo Federal resolve o próprio problema ao pedir a documentação para as empresas, mas não é recíproco, o governo não facilita o fluxo de volta, para a empresa que quer participar das licitações

"não sabe se TR e uma boa referência, se foi concluída e um bom indicativo"

As empresas pagam pelo serviço de clipping para receber informações de licitações por pagamento, por estado. A informação deveria ser de graça

"O maior desafio em governo é nós falarmos a mesma linguagem do mercado. "Para comprar, a gente escreve de um jeito técnico, e cada governo escreve de um jeito..."

Levantamento de Dados

1. Introdução	1
2. Levantamento da Legislação	3
2.1 Levantamento das legislações no tema de Contratações Públicas	3
2.2 Menções ao Portal Nacional de Contratações Públicas na Lei 1292/95	9
3. Estudos sobre Contratações Públicas	15
3.1 Panorama da América Latina	15
3.2 Panorama Brasileiro	22
3.2.1 Raio-x das Contratações	26
3.3. O Processo de Contratações Públicas	29
3.3.1 A função e o processo das compras públicas	31
3.3.2 Instrumentos de compras públicas	33
3.3.3 Visão multidimensional das compras públicas	34
3.3.4 Compras públicas compartilhadas	35
3.3.5 Gestão de riscos das compras públicas	35
3.3.6 Fiscalização das compras públicas	37
3.3.7 Corrupção em compras públicas	38
3.3.8 Melhores práticas e apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas	39
3.4. Compras Públicas Inteligentes	43
3.5. Contexto Atual e Implicações	51
4. Análise dos Portais	59

1. Introdução

O levantamento de dados foi realizado a partir da pesquisa em estudos, legislação e portais de contratações do Governo Federal. Essa pesquisa tem o objetivo de aprofundar no conhecimento sobre contratações públicas de forma não exaustiva, gerando um panorama do tema que enriquece e contextualiza as informações coletadas nas entrevistas em profundidade do projeto. Dessa forma, a análise desta documentação gerou alguns aprendizados, registrados a seguir:

- O sistema de contratações públicas é informatizado de forma atomizada, ou seja, são diversos sistemas necessários para o ciclo completo de contratação, e há casos de pouca ou nenhuma integração, especialmente nos níveis municipais e estaduais.
- A preocupação com o aspecto legal nas contratações públicas sobrepõe seu objetivo principal, que é o suporte à implementação de políticas públicas efetivas. Pode ser notado que, em muitos casos, os órgãos de controle são os principais atores na elaboração de boas práticas, ainda que não sejam estes órgãos que implementam as contratações públicas.
- A maior parte das contratações públicas no Brasil são realizadas a nível municipal, enquanto o nível federal corresponde à menor parcela. Entretanto, não é sabido o nível de maturidade das prefeituras na realização de compras públicas de forma efetiva.
- O arcabouço legal de contratações públicas é extenso, exigindo um alto nível de capacitação e anos de experiência de gestores públicos que implementam as contratações públicas, em contraponto à percepção de que a área de compras tem alta rotatividade e baixa capacitação.
- O planejamento é um ponto-chave do processo, ainda que seja o elo mais fraco na cadeia de contratação pública.

- Os modelos de concentração de contratações (centrais de compras, atas de registro de preço, consórcios, etc), ainda não são uma realidade em todo o país e carregam determinados gargalos que ainda não foram sanados.
- A necessidade pela padronização geram gargalos, como insegurança jurídica para os servidores públicos, excesso de instrumentos burocráticos para contratações simples e excesso de normas.
- A rigidez do processo gera, em diversas situações, a prática por exceção no processo de contratação, implicando em fragilidade no sistema e suscetibilidade ao mau uso do recurso público e à corrupção.
- O conhecimento sobre contratações públicas não é nivelado entre os diversos atores, gerando ruídos especialmente entre as áreas demandantes e às áreas licitantes. Esse ruído gera lentidão no processo de contratações e erros na aquisição de produtos e serviços pela administração pública.

2. Levantamento da Legislação

A pesquisa na legislação foi realizada a partir de documentação fornecida pela SEGES e leitura da lei 1292/95, que cria o Portal Nacional de Contratações Públicas.

2.1 Levantamento das legislações no tema de Contratações Públicas

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

Lei nº 4.150, de 21 de novembro de 1962. Institui o regime obrigatório de preparo e observância das normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público de execução direta, concedida, autárquica ou de economia mista, através da associação Brasileira de Normas Técnicas, e dá outras providências;

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências;

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;

Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;

Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC;

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências;

Decreto-Lei nº 200, de 25, de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências;

Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências;

Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material;

Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências;

Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto N° 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências;

Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências;

Decreto nº 2.295, de 04 de agosto de 1997. Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional;

Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;

Decreto nº 3.722, de 09 de janeiro 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;

Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamento de despesas realizadas nos termos da legislação vigente, e dá outras providências;

Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;

Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos;

Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008. Altera os Decretos nos 5.355, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos;

Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União;

Decreto nº 7.581 de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011;

Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP;

Decreto nº 7.892, de 23, de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal;

Instrução Normativa nº 205, de 08 de abril de 1988. Racionaliza com minimização de custos o uso de material no âmbito do SISG através de técnicas modernas que atualizam e enriquecem essa gestão com as desejáveis condições de operacionalidade, no emprego do material nas diversas atividades;

Instrução Normativa nº 2, de 17 de abril de 1998. Regulamenta a aquisição ou assinatura, com recursos provenientes de dotações orçamentárias, inclusive suprimento de fundos, de jornais, revistas, livros e demais publicações de natureza técnico-científica utilizadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG;

Instrução Normativa MARE nº 8, de 04 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimentos processados pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do sistema de Serviços Gerais – SISG;

Instrução Normativa nº 2, de 11 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a transferência eletrônica de dados para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG relativos aos contratos firmados pelas entidades integrantes do Orçamento de Investimentos;

Instrução Normativa nº 3, de 15 de maio de 2008. Dispõe sobre a classificação, utilização, especificação, identificação, aquisição e alienação de veículos oficiais e dá outras providências;

Instrução Normativa nº 2, de 16 de setembro de 2009. Estabelece a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Elaboração Independente de Proposta, em procedimentos licitatórios, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG;

Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. IN que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional 19 de janeiro de 2010;

Instrução Normativa nº 2, de 11 de outubro de 2010. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG;

Instrução Normativa nº 2, de 16 de agosto de 2011. Estabelece procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, para os órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG, assim como para os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG;

Instrução Normativa nº 3, de 16 de dezembro de 2011. Estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG;

Instrução Normativa nº 5, de 7 novembro de 2013. Estabelece procedimentos para a operacionalização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011;

Instrução Normativa nº 2, de 4 de junho de 2014. Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit;

Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral;

Instrução Normativa nº 2, de 6 dezembro de 2016. Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais - Sisg;

Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

Instrução Normativa nº 2, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre a Compra Institucional de alimentos fornecidos por agricultores familiares e pelos demais beneficiários da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006;

Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001. Instruções gerais e procedimentos para utilização do sistema de cotação eletrônica de preços;

Portaria Normativa nº 4, de 19 de novembro de 2002. Instruções gerais para a utilização do SIASG;

Portaria nº 41, de 07 de março de 2005. Estabelece normas complementares para utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

Portaria nº 90, de 24 de abril de 2009. Institui o Sistema do Cartão de Pagamento - SCP;

Portaria nº 27, de 10 de novembro de 2010. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos inscritos no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, quando da utilização do SICAF, após sua reestruturação;

Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União;

Portaria nº 194, de 26 de junho de 2017. Disciplina a utilização do SIASG para cumprir o estabelecido no Decreto nº 9.046, de 5 de maio de 2017, que dispõe sobre a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo Federal;

2.2 Menções ao Portal Nacional de Contratações Públicas na Lei 1292/95

Art. 22. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, levando-se em consideração os preços constantes em bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido com a utilização dos seguintes parâmetros:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

Art. 36. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I – apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados, que comprovem a capacitação e a experiência do licitante;

II – atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerada a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III – atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de trata o § 3º do art. 84 e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Art. 52. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e seus anexos à disposição do público em sítio eletrônico oficial, facultada a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 1º É obrigatória a divulgação e manutenção à disposição do público do inteiro teor do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e facultativa a divulgação adicional em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles.

§ 2º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no PNCP e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 1º os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Art. 83. Para os fins desta Lei, os órgãos e as entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas, para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma que dispuser regulamento.

§ 1º O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente abertos aos interessados, sendo obrigatória a realização, no mínimo anualmente, pela internet, de chamamento público para atualização dos registros existentes e ingresso de novos interessados.

§ 2º É proibida a exigência pelo órgão ou entidade licitante de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos.

§ 3º A Administração poderá realizar licitação restrita a fornecedores cadastrados, atendidos os critérios, as condições e os limites estabelecidos em regulamento, e a ampla publicidade dos procedimentos para o cadastramento.

§ 4º Na hipótese a que se refere o § 3º, será admitido fornecedor que realize seu cadastro dentro do prazo para apresentação de propostas previsto no edital.

Art. 84. Ao requerer inscrição no cadastro, ou atualização desse, a qualquer tempo, o interessado fornecerá os elementos necessários à satisfação das exigências de habilitação previstas nesta Lei.

§ 1º O inscrito será classificado por categorias, considerada sua área de atuação, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômico financeira avaliada, de acordo com regras objetivas divulgadas em sítio eletrônico oficial.

§ 2º Ao inscrito será fornecido certificado, renovável sempre que atualizar o registro.

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, com base em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado de que trata o § 3º é condicionada à implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto para se realizar o registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

§ 5º A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro de inscrito que deixar de satisfazer exigências determinadas por esta Lei ou por regulamento.

§ 6º O interessado que requerer o cadastro na forma do caput poderá participar de processo licitatório até a decisão da Administração, ficando condicionada a celebração do contrato à emissão do certificado de que trata o § 2º.

Art. 92. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º A divulgação de que trata o caput, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 2º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Art. 173. Fica criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

§ 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, que será presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto por mais:

I – 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;

II – 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;

III – 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

I – planos de contratação anuais;

II – catálogos eletrônicos de padronização;

III – editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e seus respectivos anexos;

IV – atas de registro de preços;

V – contratos e termos aditivos;

VI – notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

I – sistema de registro cadastral unificado;

II – painel para consulta de preços e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;

III – sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluindo cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 84;

IV – sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;

V – acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);

VI – sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato que possibilite:

a) o envio, o registro, o armazenamento e a divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;

b) o acesso aos sistemas informatizados de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do art. 19;

c) a comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestarem as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;

c) a divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que justificaram a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 5º A base nacional de notas fiscais eletrônicas conterà notas fiscais, bem como documentos auxiliares, que tenham como destinatário órgão ou entidade da Administração Pública e serão de livre consulta pública, não constituindo violação de sigilo fiscal.

Art. 174. Sem prejuízo do disposto no art. 173, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das suas respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2023, os municípios deverão realizar divulgação complementar de suas contratações mediante publicação de extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação local.

Art. 175. Os municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes terão o prazo de 4 (quatro) anos, contados da publicação desta Lei, para cumprimento:

I – dos requisitos estabelecidos no art. 7º;

II – das exigências relativas à elaboração de plano de contratações anual de que trata o inciso VII do art. 12;

III – da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17;

IV – das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial. Parágrafo único. Enquanto não adotarem o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os municípios a que se refere o caput deverão realizar:

I – a publicação em diário oficial das informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II – a disponibilização da versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

3. Estudos sobre Contratações Públicas

Os estudos sobre contratações públicas foram levantados a partir de fontes públicas e reconhecidas, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3.1 Panorama da América Latina



OCDE, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020_13130fbb-en

Em 2017, o gasto público em contratações representou, em média, 17,4% do total de gastos na América Latina e Caribe (ALC). Em contraste, Brasil (13,5%) e México (16,0%) foi menos que um quinto.

Na região da ALC, o gasto público em nível local representou 38.2% do total de gasto público, seguido por 37,1% no nível central e 24,8% no nível estadual.

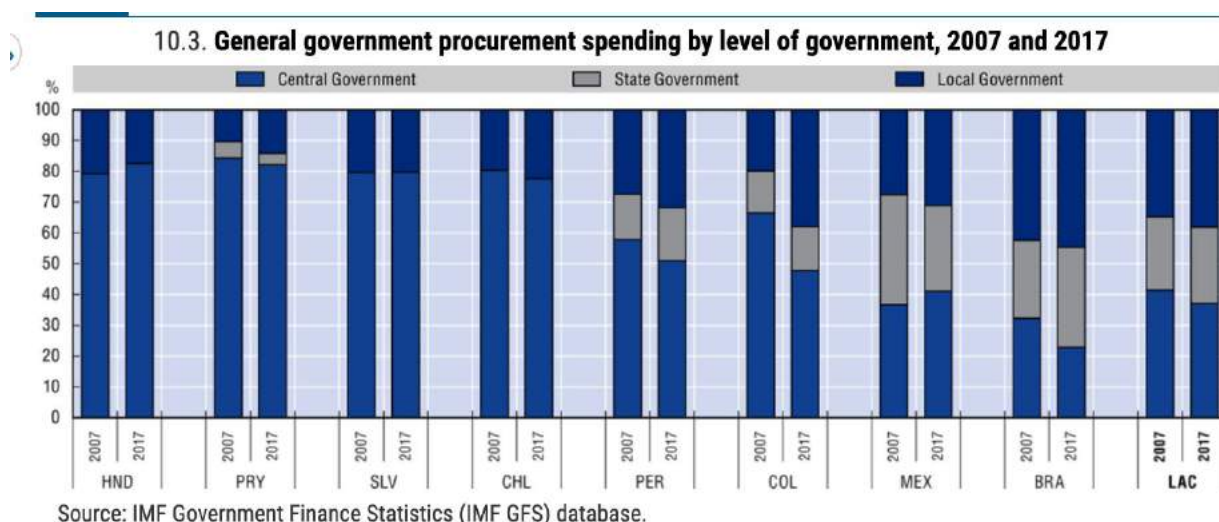


Figura 1. Gasto em contratações públicas por nível de governo, 2007 e 2017.

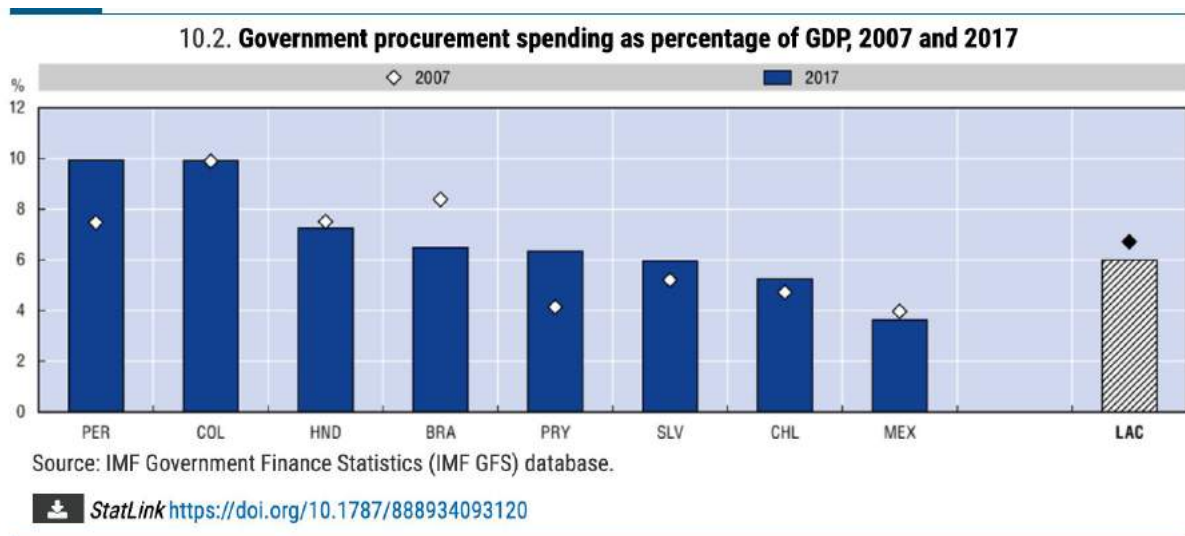


Figura 2. Gasto em contratações públicas como porcentagens do PIB.

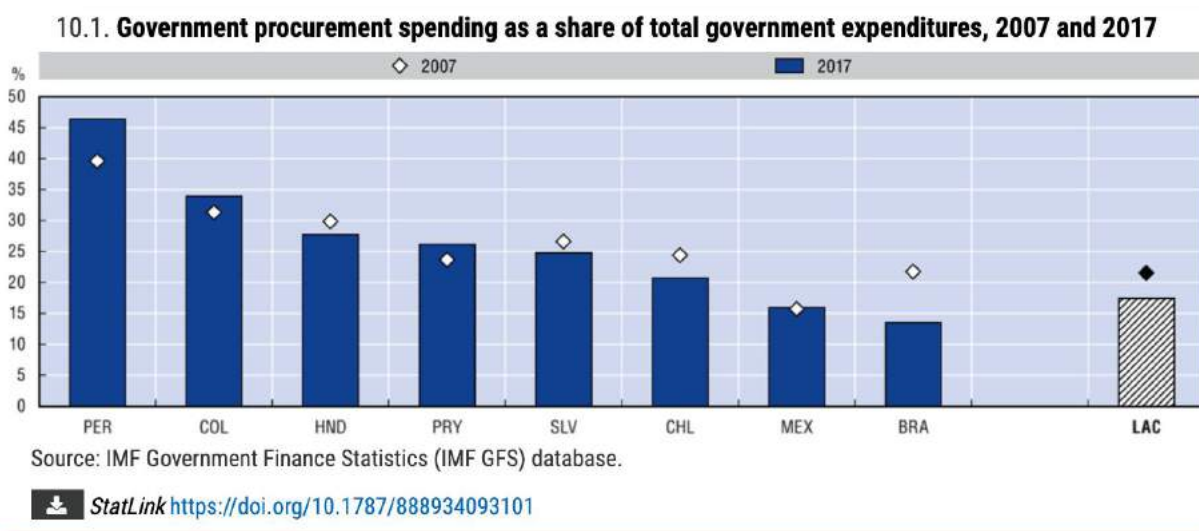


Figura 3. Gasto em contratações públicas em relação ao total do gasto total do governo.

Nível Federativo	2007	2017
Governo Central	32,32%	22,89%
Governo Estadual	25,30%	32,53%
Governo Local	42,38%	44,58%

Quadro 1. Gasto em contratações públicas por nível governamental, no Brasil.

O objetivo principal da contratação pública é a entrega tempestiva e correta de produtos e serviços enquanto resguarda o uso de recursos públicos de riscos e desperdício, uso inadequado e corrupção. Além disso, governos reconhecem cada vez mais o potencial de contratações públicas no atingimento de objetivos complementares em políticas públicas (por exemplo, social, econômico e ambiental).

O foco de objetivos que buscam uma dimensão econômica é frequentemente a diminuição de barreiras para as pequenas e médias empresas (PMEs) na participação em contratações públicas. A facilitação ao acesso de PMEs a propostas aumenta o número de empresas participando no processo, e poderia resultar na diminuição de preços por meio do aumento da concorrência, enquanto cria oportunidades de emprego, especialmente considerando que as PMEs correspondem a uma grande porcentagem de empregadores na região da ALC.

O objetivo estratégico mais buscado na ALC é a participação das PMEs em contratações públicas. Cerca de um terço dos países da ALC indicaram suporte às PMEs em diversas políticas e estratégias, tanto no nível central e no nível de entidades de contratações específicas. A abordagem mais utilizada na ALC inclui a provisão de

treinamentos e oficinas e estruturação de uma área específica para as PMEs - cada uma encontrada em 75% dos países da ALC. Além disso, 60% dos países respondentes indicaram possuir legislações e políticas específicas que promovem a participação de PMEs em contratações públicas. Em contraste, os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) promoveram a participação de PMEs por meio da divisão de contratos em lotes (70% dos países) e a emissão de documentação de guias direcionados às PMEs (67%).

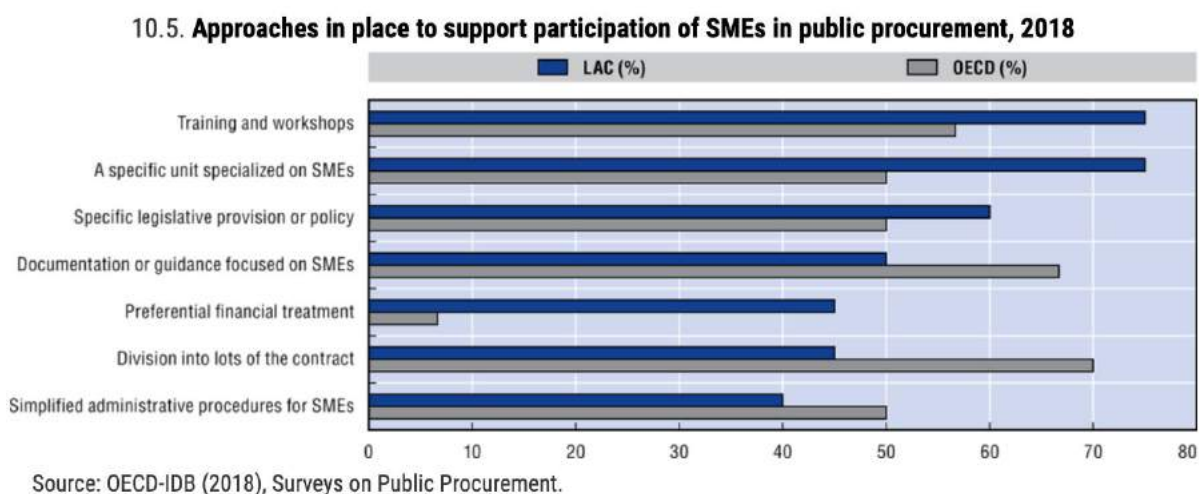


Figura 4. Abordagens para a participação de PMEs em contratações públicas em 2018.

Abordagem	Presença
Procedimentos administrativos simplificados para PMEs	✓
Divisão de lotes de contrato	✓
Tratamento financeiro preferencial	✓
Documentação ou guias focados em PMEs	✓
Legislação ou política específica	✓
Unidade especializada em PMEs	✓
Treinamentos e oficinas	✓

Quadro 2 .Abordagens para a participação de PMEs em contratações públicas em 2018 no Brasil.

Contratações públicas eletrônicas (CPe) refere-se ao uso de informações e comunicações tecnológicas (por exemplo, a Internet) que habilite uma troca de informações mais transparente e eficiente, além das interações entre governos e fornecedores de produtos e serviços. Tecnologias digitais estão crescentemente sendo adotadas para atingir uma padronização e consistência a qual, por sua vez, acelera o processo de contratações públicas. Além disso, o uso dessas tecnologias está contribuindo para uma maior transparência, eficiência e efetividade no gasto público ao permitir maior abertura, inovação e responsabilidade em órgãos públicos. Por fim, CPe facilita a simplificação e/ou eliminação de tarefas redundantes e repetitivas, resultando em economia de tempo ao longo do ciclo de contratação.

A integração da contratação pública na administração financeira pública, orçamento e processos de entrega de serviços poderia levar a uma utilização melhor dos recursos públicos por meio de melhoria de transmissão de informações, padronização e automação. Dos vinte países da ALC com informações disponíveis, 14 haviam implementado uma plataforma de CPe, entre esses, 10 atingiram algum nível de integração com outros sistemas governamentais e metade reportou a mensuração de eficiência gerada por esses sistemas. Integração com outros sistemas incluem sistemas de orçamento (8 países), sistemas financeiros para pagamentos (7 países), registros de taxas (6 países), bases de dados de seguridade social (6 países) e registros de empresas (5 países). Chile recentemente integrou sua plataforma de CPe com o sistema de administração financeira do Estado.

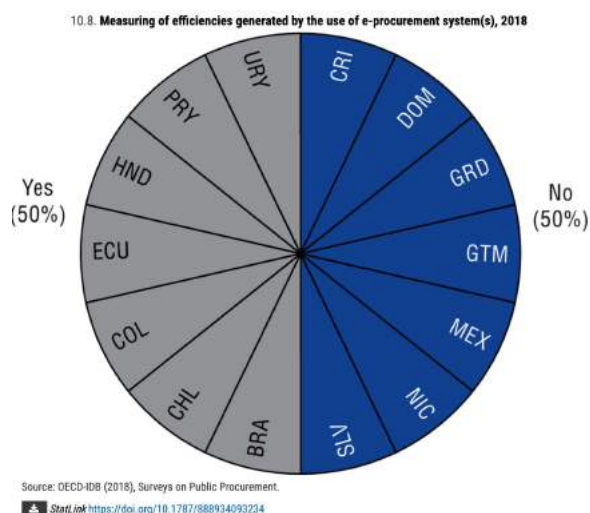
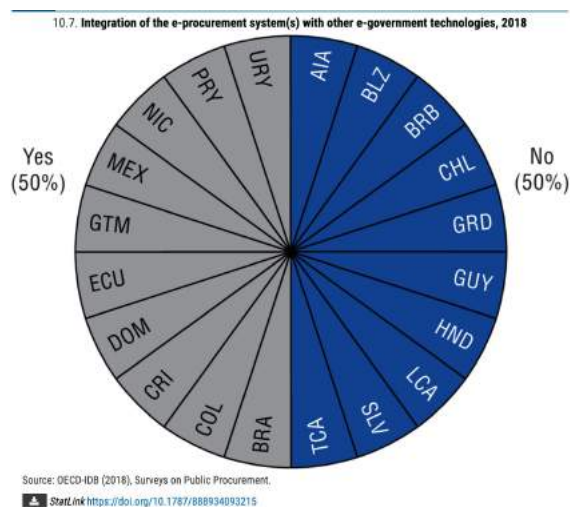


Figura 5 e 6. Da esquerda para a direita: Integração do CPe com outras tecnologias do governo em 2018; Mensuração da eficiência gerada pelo uso do sistema de tecnologia de CPe em 2018.

Os sistemas de contratações públicas a ALC são compostos de quatro tipos principais de organizações: 1) órgãos públicos responsáveis pelas regulações e legislações; 2) autoridades centralizadas de contratações, que promovem aconselhamento em operações e garantem a coordenação e monitoramento; 3) entidades que implementam os processos de contratações e centralizam as necessidades e 4) órgãos que garantem a *compliance* de práticas de contratações públicas com as regulações e legislação.

Na ALC, as agências de contratações centrais (ACCs) são normalmente responsáveis por regular e monitorar os sistemas de contratações públicas do país a nível central. Enquanto estes órgãos não realizam contratações de outras entidades públicas, eles estabelecem e administram os acordos-quadro e implementam leilões reversos. Geralmente, os países da ALC também estabelecem políticas de contratações e monitoram performance de forma centralizada por meio das ACCs. Em países da OCDE, por outro lado, a agregação de demanda de contratações é normalmente implementada por órgãos de compras centralizadas.

Profissionalização e desenvolvimento de capacidade também recai sobre a responsabilidade das ACCs: eles coordenam os esforços de treinamento em 80% dos países da ALC. Essas agências desenham e implementam iniciativas para melhorar as habilidades e conhecimentos de servidores responsáveis por contratações em órgãos de compras, de fornecedores potenciais e de cidadãos. Na maior parte dos casos, ACCs disseminam informações e provêm suporte ao oferecer recursos de ensino online. Esse é o caso da Guiana e Paraguai.

Sob as condições corretas, a agregação de necessidades de contratações de órgãos públicos pode gerar economias, melhores preços e eficiências administrativas. Em comparação, uma oferta solitária sem agregação frequentemente gera um resultado maior de custos de transação em termos de tempo e gastos, também porque requer a condução de um processo completo de contratação (do estágio inicial de definição das necessidades ao estágio final e revisão) múltiplas vezes. Assim, acordos estruturados podem ser uma ferramenta poderosa para agregar demandas de contratações de forma estratégica.

Função	Presença
Desenho de acordos-quadro	✓
Estabelecimento de políticas	✓
Coordenação de treinamentos para servidores	✗

Quadro 3. Funções das agências reguladoras de contratações públicas em 2018 no Brasil.

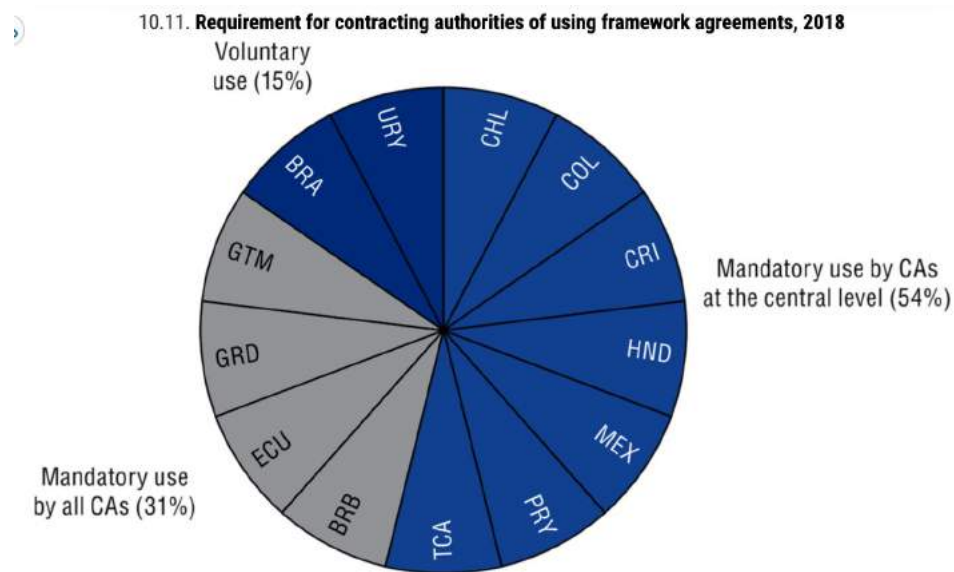


Figura 7. Obrigatoriedade de adesão aos acordos-quadro de autoridades de contratação em 2018.

3.2 Panorama Brasileiro

TD 1990 - A Agenda Perdida das Compras Públicas: Rumo a Uma Reforma Abrangente da Lei de Licitações e do Arcabouço Institucional

IPEA 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23120&catid=343

No Brasil, a margem de manobra é ainda mais comprometida pelo arcabouço vigente. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu Artigo 22, inciso XXVII, atribuiu privativamente à União a competência em legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios e para as

empresas públicas e sociedades de economia mista. A Lei no 8.666/1993, que rege as compras públicas, estabelecendo princípios gerais e definições, veio como uma resposta aos sucessivos escândalos do governo Collor e dos Anões do Orçamento, e instituiu controles

mais rígidos sobre as licitações, mas ao longo de vinte anos de sua existência, ela foi alterada por 61 medidas provisórias (MPs) e dezenove leis, ou quatro normas por ano.

QUADRO 1
Comparativo de modalidades

Modalidade ¹	Habilitação	Tipos possíveis			Prazos mínimos entre publicação do edital e recebimento das propostas	Valores		Encaminhamento das propostas
		Melhor técnica	Melhor preço	Técnica e preço		Obras e serviços de engenharia	Compras e outros serviços	
Concorrência	Acesso a qualquer interessado qualificado na habilitação preliminar.	X	X	X	Quarenta e cinco dias (técnica e preço); 30 dias (outros)	Acima de R\$ 1,5 milhão	Acima de R\$ 650 mil	Envelopes fechados
Tomada de preços	Acesso apenas a interessados cadastrados, qualificados até três dias antes do certame. ²	X	X	X	Trinta dias (técnica e preço); quinze dias (outros)	De R\$ 150 mil a R\$ 1,5 milhão	De R\$ 80 mil a R\$ 650 mil	Envelopes fechados
Convite ³	Se for convidada, a firma não precisa ser cadastrada. Mas cadastrados (e só eles) não convidados podem solicitar participação, desde que 24 horas antes do certame.	X	X	X	Cinco dias úteis	De R\$ 15 mil a R\$ 150 mil	De R\$ 8 mil a R\$ 80 mil	Envelopes fechados
Pregão presencial	A entrega dos documentos de habilitação é no início do certame, mas o exame de sua validade é posterior. Os requisitos são definidos no edital.		X		Oito dias	Não se aplica	Qualquer valor	Envelopes fechados e lances ao vivo (presenciais)
Pregão eletrônico	A entrega dos documentos de habilitação é no início do certame, mas o exame de sua validade é posterior. Os requisitos são definidos no edital.		X		Oito dias	Não se aplica	Qualquer valor	Envelopes fechados (propostas) e lances <i>online</i>

Fonte: Brasil (1993, 2000, 2002, 2003, 2005).

Notas: ¹ Exclui-se do comparativo a modalidade leilão, destinada exclusivamente para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, bem como a modalidade de consulta prevista nos Artigos 54 e 55 da Lei nº 9.472/1997, para uso pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em compras de bens e serviços de engenharia incomuns. Exclui-se também a modalidade concurso, que "é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital" (Lei nº 8.666, Artigo 22, parágrafo 4º).

² Data de recebimento das propostas ou de início do pregão, conforme o caso.

³ Valores inferiores aos do convite já são justificativa suficiente para a dispensa de licitação (Artigo 24, inciso II).

Figura 8. Comparativo das modalidades de contratação pública..

Um primeiro ponto a se destacar na análise deste Texto para discussão é a questão das modalidades de licitação. No Brasil, elas se resumem a três leilões de envelopes fechados (concorrência, tomada de preço e convite) e dois leilões híbridos (pregões presencial e eletrônico), e é vedada a criação de novas modalidades. Isso acontece a despeito de toda a riqueza e variedade de leilões disponíveis na literatura econômica e da farta evidência empírica e experimental sobre as condições em que cada tipo de leilão é mais vantajoso. Os limites impostos aos formatos das modalidades também têm implicações para as formas de contratação direta. Há atualmente um excesso de situações de dispensa e inexigibilidade de licitação na legislação brasileira. A inexigibilidade basicamente reflete a ausência de concorrência na provisão de um determinado bem ou serviço, que é considerado singular. Quanto à dispensa, a Lei no 8.666/1993 enumera 33 situações que a permitem.

TABELA 1
Número de compras por modalidade (2001-2011)

Ano do resultado da compra	Convite (%)	TP ¹ (%)	Concorrência ¹ (%)	Concorrência internacional ¹ (%)	Pregão (%)	Dispensa de licitação (%)	Inexigibilidade (%)	Total (números absolutos)
2001	4,33	0,98	0,33	0,02	0,58	90,17	3,58	395.357
2002	3,85	0,87	0,28	0,02	1,31	90,60	3,07	366.835
2003	5,30	0,76	0,22	0,01	2,18	88,28	3,24	324.927
2004	6,30	0,91	0,23	0,02	3,72	85,67	3,16	329.118
2005	4,59	0,72	0,21	0,03	6,57	84,30	3,58	320.096
2006	3,41	0,46	0,14	0,02	10,01	82,18	3,78	316.936
2007	2,63	0,48	0,18	0,02	12,18	80,24	4,27	310.468
2008	1,56	0,57	0,30	0,02	14,48	78,55	4,54	320.760
2009	0,51	0,57	0,47	0,01	15,78	77,50	5,15	321.242
2010	0,35	0,52	0,39	0,03	17,25	75,51	5,94	300.532
2011	0,26	0,48	0,44	0,02	18,36	72,81	7,64	273.704

Fonte: DW Comprasnet/MPOG. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inclusive por técnica e preço.

TABELA 2
Valor empenhado total por modalidade (2001-2013)

Ano de referência da compra	Inexigibilidade (%)	Dispensa de licitação (%)	Pregão (%)	Concorrência (%)	Convite + TP (%)	Valor empenhado (R\$)
2001	5,61	6,40	2,13	76,21	9,64	4.763.487.335,97
2002	15,98	27,66	7,44	40,26	8,66	12.661.436.601,23
2003	14,32	15,56	15,03	47,64	7,45	12.825.738.717,01
2004	19,55	24,29	28,31	19,15	8,69	10.035.489.723,10
2005	14,73	22,54	33,16	23,72	5,85	16.640.747.948,70
2006	22,83	20,97	36,20	16,61	3,39	23.067.929.387,50
2007	17,89	20,37	37,40	21,67	2,66	25.035.201.926,99
2008	16,59	18,52	36,29	26,42	2,18	29.273.218.344,05
2009	13,67	24,48	30,97	29,06	1,82	41.236.409.791,14
2010	15,35	11,71	33,41	38,03	1,49	49.251.262.617,07
2011	18,63	15,29	40,59	24,22	1,27	43.571.299.907,57
2012	17,39	18,84	47,69	14,89	1,18	46.563.066.479,76
2013	25,45	18,35	45,55	9,28	1,37	27.409.970.639,90

Fonte: DW Comprasnet/MPOG.

Elaboração dos autores.

Figura 9 e 10. Respectivamente: número de compras por modalidade de contratação e; valor empenhado por modalidade contratação.

Nem todas, porém, seriam justificativas cabais para a contratação direta. Muitas vezes o direcionamento da compra ocorre simplesmente porque as modalidades de licitação que a lei elenca não admitem nenhum critério de qualidade. Em outras, a dispensa é feita porque a escala da compra é baixa, e os custos de transação para aquela compra isolada tornam economicamente contraproducente a realização de licitação.

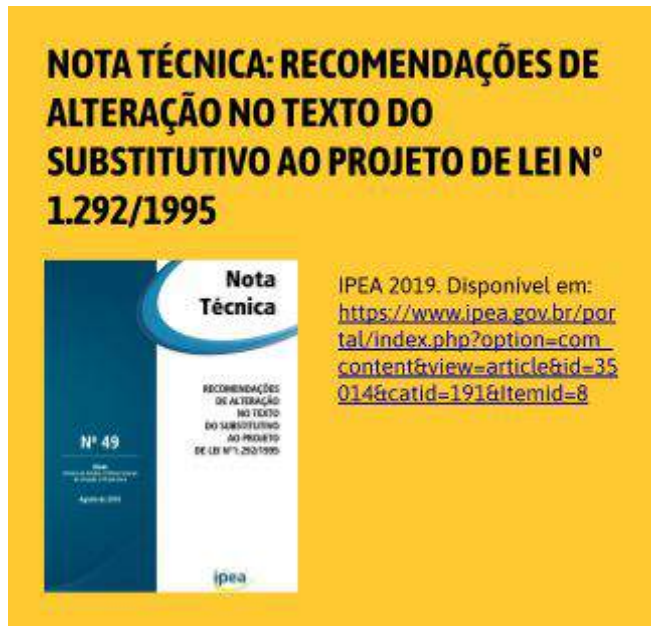
A revisão do arcabouço institucional e da gestão de processos e o reforço do capital humano são os desafios seguintes. Observa-se que: i) os funcionários envolvidos em compras têm baixa qualificação e não existem carreiras estruturadas para essa função; muitos estão em desvio de função; ii) falta uma normatização única para a atividade; o vácuo é ocupado pelos órgãos de auditoria e controle, e mesmo assim as orientações são muitas vezes conflitantes e enfatizam demasiadamente as questões formais dos processos; iii) os procedimentos são demasiadamente formais e burocráticos; iv) os processos são tratados caso a caso; v) a preocupação com o atendimento das regras formais supera a de “comprar bem”; vi) os funcionários de compras atualmente são extremamente avessos ao risco e não recebem incentivos associados ao cumprimento de metas de qualidade ou preço do que compram; vii) faltam ou são inadequados os procedimentos básicos para um bom planejamento de compras, incluindo controle de estoques, gerência de projetos, cronograma físico-financeiro e levantamento de preços no mercado.

Outro aspecto importante a se rever nas contratações públicas brasileiras é a longa duração dos processos: i) excesso de possibilidades de recursos durante a licitação; e ii) excesso de aditivos. Os excessivos aditivos refletem a baixa qualidade ou ausência de projetos, que, por sua vez, se devem ao mau planejamento e à necessidade de garantir recursos para a obra antes que o recurso seja contingenciado ou devolvido.

A preocupação com o combate à corrupção passa pela criação de regras e instrumentos que dificultem a coordenação entre os agentes envolvidos e facilitem a detecção pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade em geral. A manipulação de resultados por funcionários públicos pode se dar de várias maneiras: direcionamento do edital; orquestração de cartel; e julgamento viesado dos critérios qualitativos ou subjetivos. Recomendam-se contra ela: i) a transparência durante todo o processo; ii) as padronizações dos procedimentos e das especificações de bens e serviços; iii) a desconcentração do poder decisório; iv) a desconcentração dos privilégios de acesso aos sistemas; v) a instituição de rodízios de funcionários; vi) a realização de leilões eletrônicos em sistemas com rastreamento para recepção das propostas; vii), a seleção aleatória dos avaliadores de

propostas técnicas; viii) a adoção de procedimentos de descarte de notas extremas em julgamentos de critérios subjetivos; e ix) o desenho de mecanismos para que as firmas revelem se enxergam algum direcionamento na fórmula de pontuação.

3.2.1 Raio-x das Contratações



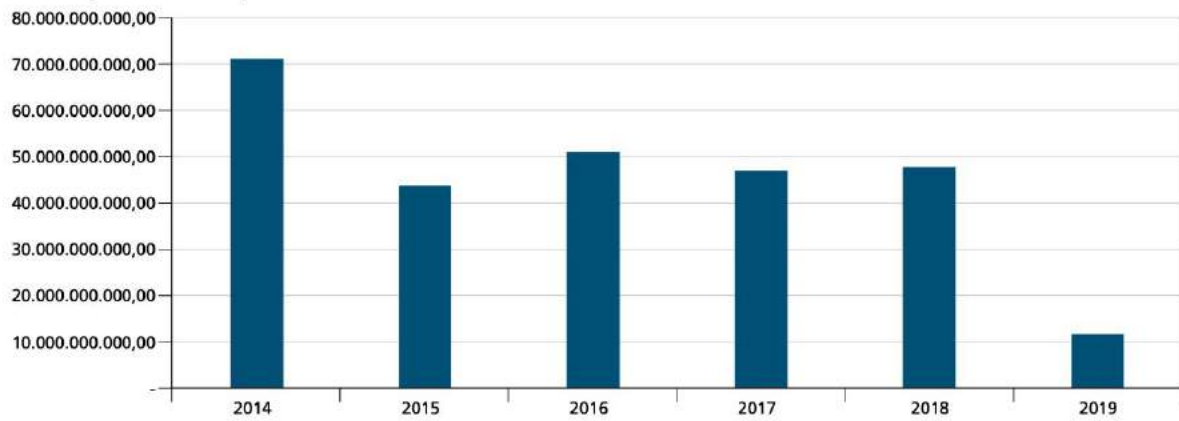
A seguir, segue traz um raio-X dos contratos de entidades do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg)

FIGURA 1

Raio-X das compras governamentais do Siasg

1A – Evolução do valor contratado (2014-2018)

(Em R\$ correntes)



1B – Top cinco maiores produtos contratados (2018)

(Em R\$ correntes)

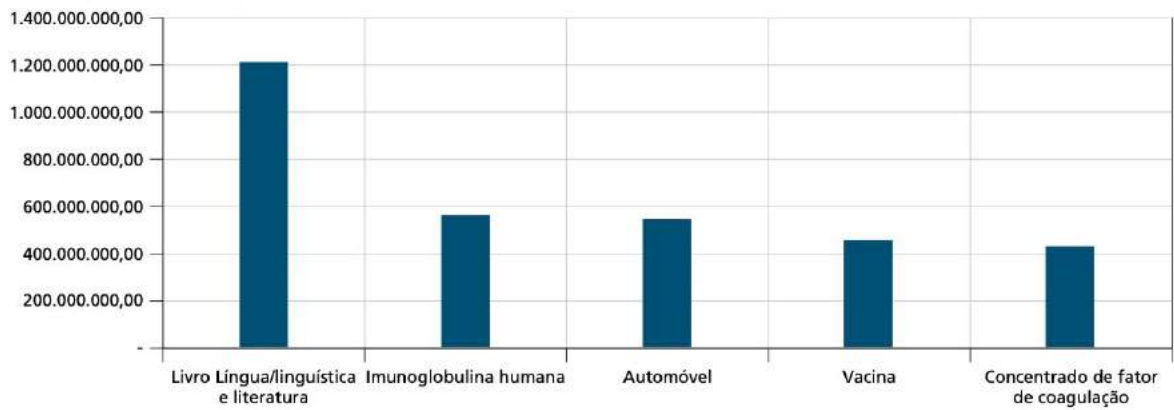


Figura 11 e 12. Respectivamente: Evolução dos valores contratados e; Cinco maiores produtos contratados em 2018..

1C – Estrutura dos contratos assinados (2018)
(Em %)

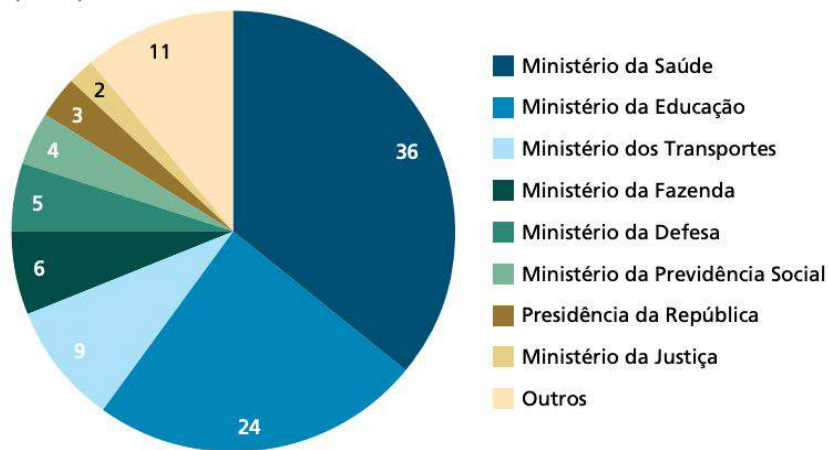
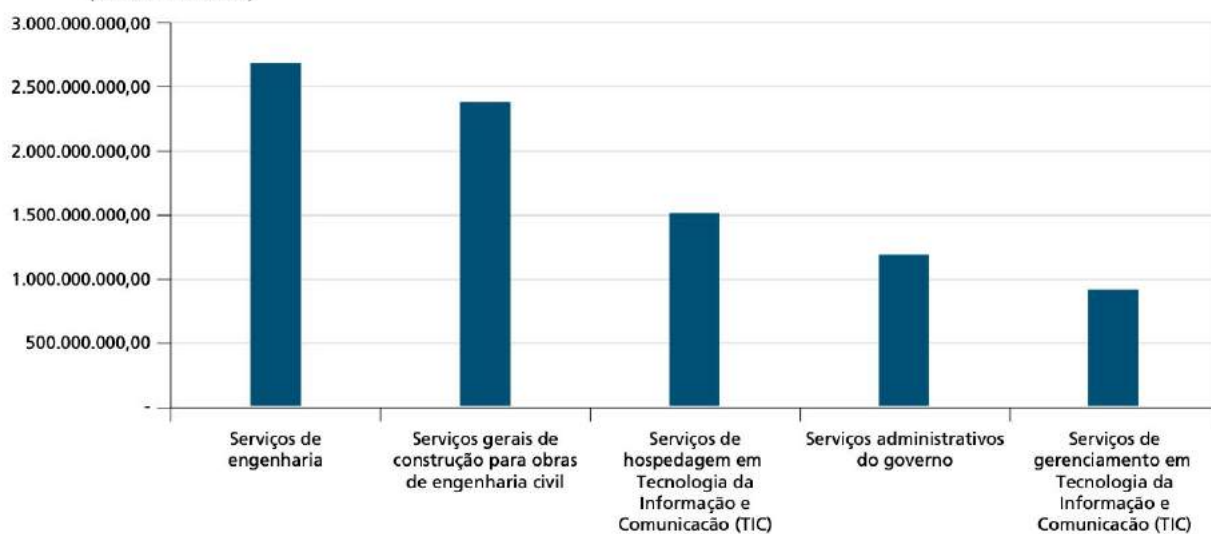


Figura 13. Estrutura de contratos assinados em 2018.

1D – Top cinco serviços contratados
(Em R\$ correntes)



Fonte: Painel de Compras de Governo. Disponível em: <<https://bit.ly/2tel231>>.

Figura 14. Cinco serviços contratados por valor.

3.3. O Processo de Contratações Públicas



A primeira coisa que se nota nos processos licitatórios é a sua muito longa duração (Fiuza, a publicar). A Lei no 8.666/1993 prevê prazos mínimos e máximos entre diversos eventos externos, mas não prevê prazos internos para tramitação de pedidos de compras, e não existe um sistema gerencial no Executivo Federal que forneça os tempos despendidos em cada fase dos processos de compras.

Além disso, não se visualiza no sistema quanto tempo e quantos recursos foram despendidos na elaboração do projeto básico e no projeto executivo de obras. Infelizmente, muitas vezes esses projetos são mal feitos ou nem feitos. As explicações mais plausíveis para isso são o mau planejamento e a necessidade de garantir recursos para a obra antes que o recurso seja contingenciado ou devolvido. Mau planejamento é uma questão cultural e administrativa. Não é uma reforma da Lei de Licitações que irá resolver. Por sua vez, o comportamento estratégico de garantir recursos advém do modelo de orçamento que o setor público adota, em que as verbas para contratações podem excessivamente ser revistas. Erros ou insuficiência de projetos significam que as obras serão revistas mais que o desejável, e que haja excesso de aditamentos. Estes aditamentos atrasam e/ou encarecem obras. O problema é apenas parcialmente resolvido com a contratação integrada.

Os objetivos das compras passam então a serem enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais. Tal importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental. Nesse diapasão, as compras podem servir como mecanismos para melhores serviços e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos (Barbosa, 2015). Esse entendimento estratégico fundamental é trazido no trabalho de Lopes (2015) e demonstrado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Metodologia de abastecimento estratégico

Diagnóstico análise interna	Análise de Mercado	Modelo de contratação	Elaboração edital	Processo licitatório
Seleção de itens	Análise do mercado fornecedor e da cadeia de suprimentos	Modelagem de estratégias de aquisição	Estruturação do processo de licitação	Planejamento e condução da licitação
Análise de relevância dos itens		Metodologia de compra, entrega, distribuição e garantia	Elaboração do edital	Seleção dos fornecedores
Análise do comporta- mento das aquisições e contratações	<i>Benchmarking</i> de mercado e outras compras governamen- tais	Desenho contratual	Aprovação e publicação do edital	Aferição dos resultados da licitação
Análise de custo total		Definição de acordos de nível de serviço		Identificação de gargalos e proble- mas no processo de aquisição
Avaliação das políticas de aquisição e contratações				

Fonte: elaboração própria, adaptada de Lopes (2015).

Figura 15. Metodologia de abastecimento estratégico.

Nesse sentido, as etapas trazidas na Figura 1, oriundas do trabalho de Lopes (2015), materializam a integração das etapas exaustivamente citadas, trazendo a perspectiva relacional e de interdependência entre as partes até o momento da seleção dos fornecedores. Assim, em especial nas duas primeiras etapas, percebe-se uma preocupação grande com o planejamento da contratação, permitindo, mesmo que não explicitado na Figura 1, a construção de mecanismos de gerenciamento de risco, e subsidiando uma série de decisões que serão tomadas quando da necessidade de gerenciamento do contrato. Para essa concepção apresentada, as visões mais simplistas não se mostram suficientes, já que não abarcam, por exemplo, a necessidade de elementos de inteligência e desconsideram a importância das compras públicas de forma estratégica. Nessa nova perspectiva, as compras públicas devem ser vinculadas à diversidade de objetivos do Estado, e vinculadas diretamente ao processo de desenvolvimento, como destaca o trabalho de Squeff (2014). Ademais, sabe-se que, apesar de avanços, considerando o novo paradigma que se impôs à área de compras, implementar compras públicas de forma inteligente, eficiente e

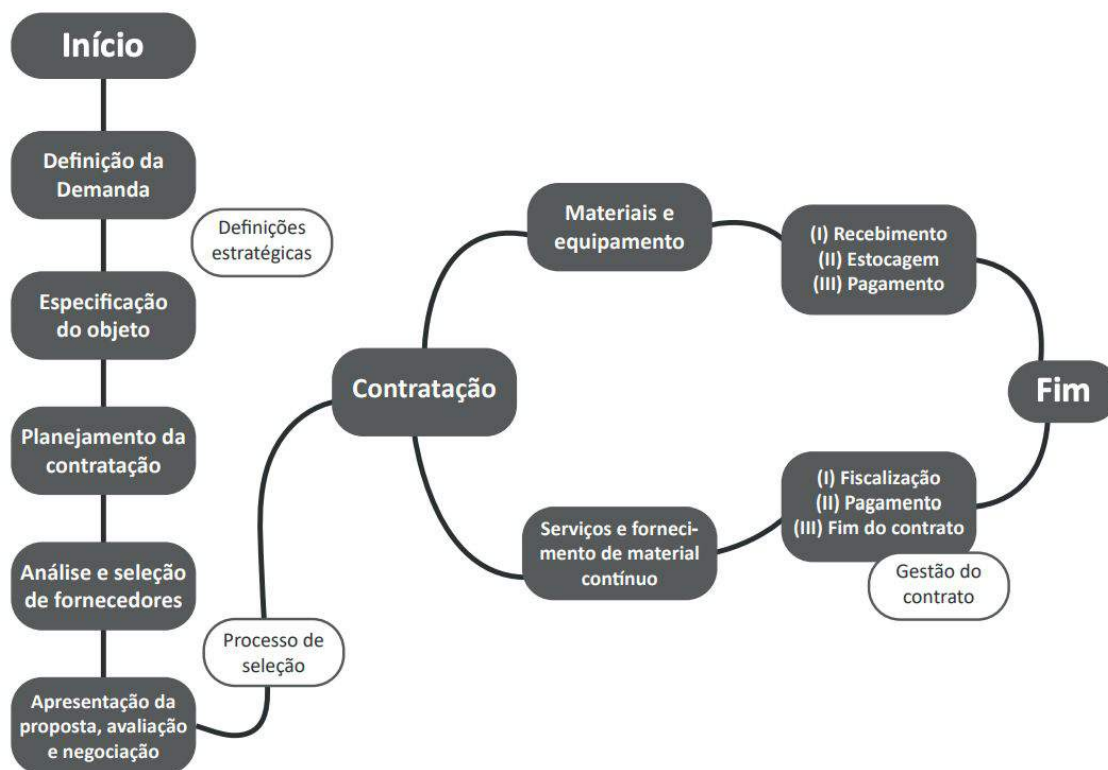
sustentável ainda é um grande desafio. Fenili (2016), em concordância com esse entendimento, considera a inteligência como uma questão fundamental, ao exemplificar a importância desse atributo em central de compras, atrelado-o a etapas tais como planejamento e organização da demanda. Esse novo pensar é reverberado por Ferrer e Santana (2015), que destaca um dispêndio temporal mais elevado na etapa da execução da compra do que no seu planejamento, colocando tal questão como um inibidor do uso das vantagens que o Estado poderia obter, oriundas da sua capilaridade e de sua escala, que poderão ser obtidas por meio do uso de inteligência no setor de compras. Esse esforço deve ir além da informatização de processos, adicionando inteligência nas etapas de governança e de gestão, tendo uma visão sistêmica do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como um aspecto estratégico para o Estado (Teixeira et al, 2015). Assim, a visão apresentada na Figura 1 é ampliada, abarcando novas etapas relativas ao paradigma estratégico das compras.

As definições de compras públicas sustentáveis focalizam os objetivos e os resultados que se pretendem alcançar, não denotando muita atenção à questão processual. Uma visão mais completa acerca das compras públicas deve coligar uma preocupação com os objetivos das compras, vide exemplo das compras públicas sustentáveis, às visões mais contemporâneas, em que urge a necessidade de incorporar inteligência ao processo decisório, que, por sua vez, atrela-se às decisões estratégicas da organização.

3.3.1 A função e o processo das compras públicas

Retomando o tratado anterior, a grande quantidade de atividades do processo de compras públicas no Brasil e os problemas associados aos profissionais responsáveis por gerenciar esses processos podem contribuir para a ocorrência de problemas, entre eles a morosidade, a aquisição em condições piores que as conseguidas pelos agentes privados, entre outros. Os processos de aquisição são ilustrados por Motta (2010) da seguinte forma:

Figura 2 – Etapas do processo de compra



Fonte: adaptada de Motta (2010).

Figura 16. Etapas do processo de compras.

Em determinados processos referentes às aquisições dos órgãos pertencentes à administração federal no Brasil, o planejamento das contratações chega a um grau mais elevado a partir do advento da IN nº 05/2017. Com base nas definições trazidas na dita instrução normativa, a figura do planejamento da contratação busca trazer como ganhos, de acordo com a apresentação de Ache (2017), a melhoria na qualificação do objeto, a diminuição dos riscos, inovação, redução de custos, instrumentalização do processo, entre outros. Assim, as fases da compra se colocam como sendo três, sendo que a fase de planejamento da contratação tem a sua importância potencializada, seguida pela definição do fornecedor e da execução do contrato, caracterizando-se assim as macroetapas do processo de contratação pública no Brasil.

A partir dessa relevância dada ao processo de planejamento, a gestão de riscos, outra etapa fundamental, pode ser levada a cabo de maneira mais adequada, haja vista, por exemplo, a definição anterior da real necessidade, permitindo destacar qual o impacto do não atendimento da requisição advindo da não conclusão do processo de compra. Apesar de

tais preocupações e do advento de novas tecnologias e de regramento jurídico no intuito de melhorar o sistema de compras públicas e seus processos, Almeida e Sano (2018), analisando especificamente o processo eletrônico de compras, avaliam-no como sendo complexo e demorado em virtude de fatores diversos. Na prática, na organização estudada pelos autores, percebe-se que, a despeito da importância estabelecida pelo órgão que normatiza as atividades de compras em âmbito federal, os processos não adquiriram o devido posicionamento estratégico; a falta de integração entre os atores envolvidos no processo também é outro fator responsável por tais qualificações do processo de compras estudado.

Algumas dessas questões relatadas no parágrafo anterior já haviam sido apresentadas no estudo de Motta (2010), que destaca, entre outros problemas do processo de contratação no Brasil, a ênfase especificamente do seu regramento jurídico no combate à corrupção, ou seja, no desperdício ativo de recurso, delimitando as demais etapas do processo. Assim, coloca-se a etapa de seleção do fornecedor como central no processo e, conseqüentemente, detentora de maiores atenções, renegando a um segundo plano etapas fundamentais para evitar o desperdício passivo, vide a do planejamento da contratação e a execução do contrato. Assim, diferentemente dos processos de contratação analisados pelo autor no contexto americano, que possuem como foco o resultado da contratação, no Brasil o seu foco repousa no combate à corrupção.

3.3.2 Instrumentos de compras públicas

Seguindo os preceitos estabelecidos na CF de 88, a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, estabelece as normas gerais, ou seja, as modalidades, procedimentos, critérios e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas, bem como as normas de contratação. Nessa direção, a Lei nº 8.666/1993 estabelece cinco modalidades de licitação: a)convite; b)concorrência c)tomada de preços; d)concurso; e)leilão. E a Lei Federal nº 10.520/2002 criou mais uma modalidade de licitação, denominada Pregão.

A modalidade mais comumente utilizada é do pregão, que possui como foco a definição do menor preço, não cabendo os tipos de “maior oferta”, “técnica” ou “técnica e preço”. O pregão pode se caracterizar como um leilão reverso, já que, nesse caso, a proposta vencedora é em tese a que apresentar o menor preço. A partir da criação da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, a modalidade do pregão, principalmente na forma eletrônica, expandiu-se, passando a ser utilizada em larga escala.

A utilização dessa modalidade se caracteriza como um dos grandes avanços no que se refere à operacionalização das compras públicas. Entretanto, a aplicação do pregão é restrita, devendo ser utilizada para bens e serviços comuns em que a definição somente pelo critério do preço se coloca como sendo a mais adequada (Fernandes, 2003). Entretanto, Santana (2015) destaca que, em termos de planejamento de aquisições públicas, o desafio que se coloca é “quando, por que e como” utilizar a ferramenta, pois, por exemplo, uma compra feita por meio de pregão eletrônico talvez não esteja aderente à determinada política pública de desenvolvimento local ou de desconcentração de renda. Assim, as externalidades oriundas da decisão de se adquirir somente via critério de preço podem ser negativas, não permitindo, por exemplo, que as compras públicas estimulem a produção local, diminuindo-se a arrecadação, entre outros aspectos que deveriam ser considerados na definição de se valer do pregão eletrônico ou não.

3.3.3 Visão multidimensional das compras públicas

Conforme visto até aqui, é concreto que o processo de compra pública está cada vez mais complexo, tornando a tarefa de geri-lo ainda mais difícil e desafiadora. Dessa forma, a partir deste novo patamar que se apresenta para as compras públicas, qual seja, o da sustentabilidade, inovação, uso do poder de compra, qualidade do gasto público, deve-se ter ainda mais conhecimento e uma visão amplificada e multidirecional das compras públicas.

Figura 4 – Visão dos elementos das compras públicas



Fonte: Terra (2016).

Figura 17. Visão dos elementos das compras públicas..

A partir dessa visão proposta, uma perspectiva processual que coloca o demandante e o fornecedor como figuras-chave do processo é percebida. Sua perspectiva é ampliada, principalmente ao demonstrar a existência de múltiplos inputs e outputs, distinta da visão restrita que colocaria entradas e saídas únicas. Além disso, a quantidade de dilemas que permeiam a gestão do processo e a possibilidade de retroalimentação do mesmo, por meio da geração de ativos de processos gerenciais, são notórias, na visão representada pela Figura 4.

3.3.4 Compras públicas compartilhadas

Para além desses destaques, o compartilhamento facilita a padronização e proporciona a potencialização daquela que é considerada por Fenili (2016) como a característica principal de uma central de compras, a capacidade de inteligência para realização do planejamento das compras e organização das demandas, além do relacionamento com os clientes internos.

3.3.5 Gestão de riscos das compras públicas

A consciência de tal importância é compartilhada pela academia, e também por organizações de distintos setores e países. Especificamente os aspectos envolvendo o risco das compras públicas visando à inovação são discutidos no estudo de Lambert (2010), que se vale de estudo anterior da The European Commission Expert Group (2010) para destacar que, nesse contexto, são identificados cinco tipos principais de riscos em compras públicas para inovação. São eles: risco tecnológico, risco de mercado, risco organizacional, risco financeiro e risco de turbulência. A partir desse mapeamento, Lambert (2010) discutem cada um dos riscos e os definem como se segue. Os riscos tecnológicos incluem todos os riscos que resultam em não cumprimento, desempenho insuficiente ou desempenho defeituoso do serviço ou produto adquirido por motivos atribuíveis à operação técnica. Os riscos de mercado ocorrem quando a demanda privada não responde adequadamente ao esperado, quando os mercados públicos permanecem fragmentados ou quando há uma falta de empresas que oferecem inovações. Uma das razões para isso pode ser que os requisitos de especificação são muito rigorosos. Os riscos organizacionais referem-se a riscos devidos à falha do contrato ou subentrega por motivos relacionados à organização contratante. Os

riscos financeiros, por sua vez, estão associados à incerteza quanto ao cumprimento dos objetivos de custos do contrato e também com a garantia de capacidade de fundos para permitir o início da sua execução. Por fim, os riscos de turbulência envolvem um conjunto de atores e ações do processo de execução do contrato e podem levar a respostas disfuncionais de outros atores envolvidos no processo.

Dada a sua complexidade e a necessidade de lidar com os riscos, a preocupação com os mesmos é verificada na administração pública brasileira já no Decreto Lei nº 200/1967, que destaca em seu artigo 14: 81 5. Planejamento e gestão das compras públicas “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. Acerca das contratações realizadas pelo Estado, recentemente a IN 01, de 29 de março de 2018, que estabelece o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações e sobre a elaboração do plano anual de contratações públicas, estabelece entre outros pontos, em seu artigo 5º, a necessidade de incluir no plano de contratações, quando for o caso, os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos da contratação do item, confirmando a importância do tema.

Figura 8 – Identificação e análise de eventos de risco



Fonte: elaboração própria – adaptada de Brasil (2017).

Figura 18. Identificação e análise de eventos de risco.

3.3.6 Fiscalização das compras públicas

Para permitir que a contratação realizada pela administração pública seja eficiente, a execução desse acordo deve ser exitosa, como aponta o trabalho de Guccio, Pignataro e Rizzo (2012). A depender do objeto, esse sucesso está associado à manutenção de custos e prazos (Lewis; Bajari, 2011; Estache; Iimi, 2012). Gerenciar esse contrato e garantir o seu êxito é um processo complexo que, segundo destacam Brown e Potoski (2003), frequentemente exacerba os custos de transação, de implementação e de monitoramento dos contratos. Como meio de gerenciamento desses contratos, os agentes públicos podem se valer de diversas possibilidades (Poppo; Zenger, 2002, entre elas, normas de relacionamento e estruturas formais de interação. Para esse gerenciamento bem-sucedido, trocas de informação são fundamentais. Para Poppo e Zhou (2013), para de maneira formal monitorar esse contrato, o gestor pode escolher gerenciar e fiscalizar ações privadas. Ainda nesse sentido, os autores destacam que o monitoramento permite a uma parte, nesse caso especificamente o principal, observar e mensurar o comportamento e os processos seguidos pela outra parte. O monitoramento pode ser definido então como o esforço do principal para observar as ações da outra parte no desempenho de suas funções estabelecidas no contrato (Ouchi, 1979).

A etapa de fiscalização se coloca então como algo bastante dispendioso à administração pública, que impõe a contratadas e contratantes um esforço adicional no sentido de atender a todo seu regramento. Distintos são os aspectos a serem observados na fiscalização dos contratos brasileiros, não cabendo aqui enumerá-los, devido à grande amplitude. Todavia, percebe-se a existência de um conjunto de ações pensadas no sentido de promover a correta execução do objeto contratado, indo além da simples entrega, visando garantir, por exemplo, os direitos trabalhistas dos envolvidos no contrato.

Diante da necessidade de alinhar os objetivos e garantir o cumprimento das cláusulas estabelecidas na relação atendendo às necessidades do principal, nesse contexto, a administração pública, os incentivos são utilizados, principalmente em situações onde a accountability do processo carece de mecanismos que resolvam os chamados problemas de agência. Esses problemas ocorrem em um contexto em que agente e principal são considerados como sendo maximizadores de sua utilidade, como definido pela teoria da agência (Lambrigh, 2009), podendo, assim, agir de forma oportunística. É na busca do agente por maximizar os seus objetivos que surgem os chamados problemas de agência, denotando a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controle. Todavia, o problema de

assimetria de informação, catalisado pela falta de conhecimentos especializados do principal, de um lado, e pelo problema dos contratos incompletos por outro, que dificulta ao agente conhecer as reais expectativas do principal, e inviabiliza que os mecanismos de controle funcionem de maneira perfeita, induzindo o agente a agir para o cumprimento dos objetivos do principal (Laffont; Martimort, 2002).

Considerando essas questões, mecanismos de controle e de sinalização devem ser pensados no sentido de minimizar as incertezas, levando à execução dos contratos dentro das condições estabelecidas, e também objetivando diminuir os custos associados a esse processo de controle (Costa, 2016).

3.3.7 Corrupção em compras públicas

Dois outras formas de coordenação são apresentadas. A primeira forma se baseia na parcela de representação no mercado, o chamado market-share, em que características como a localização da firma e a sua participação no mercado definem a vencedora. Outra possibilidade verificada é o pagamento de uma “taxa” para os membros do cartel ou conluio, para que a empresa interessada possa submeter a proposta vencedora adicionando essa “taxa” ao valor do lance. Um caso emblemático que ilustra a utilização dessa prática foram os cartéis verificados na operação lava-jato que ocorriam nos contratos da Petrobrás, nos quais as empreiteiras coordenavam ação no sentido de definir previamente a vencedora do certame licitatório, e a partir da definição a empresa definida não possuía uma concorrência real. Como os demais participantes da licitação apresentavam propostas em piores condições que as da empresa definida como sendo vencedora, a definição se dava previamente, e a ocorrência de múltiplas licitações para definições de objetos similares permitia a variação dos vencedores.

O trabalho de Padhi e Mahapatra (2011) destaca diferentes métodos expostos na literatura para detectar esse problema. Segundo os autores, todos esses modelos possuem em comum o fato de demonstrarem que características comuns nas licitações competitivas são ausentes quando se analisam as licitações com conluio. Como exemplo podem-se citar os preços médios mais altos dos lances ofertados nas licitações como conluio. Recentemente, técnicas de detecção de associação, entre elas o market basket analysis, têm se colocado como uma importante ferramenta no intuito de permitir a verificação da ocorrência de conluios. A utilização dessa técnica permite ainda a verificação de outro problema comum no Brasil, os chamados “coelhos” ou, em termo preconizado na literatura internacional, “ghost bidders”. No Brasil, essa prática é verificada em associação ao conluio.

Nesses casos, a empresa conhecida como “coelho” apresenta lances bem abaixo, desestimulando a concorrência. Assim, outras empresas, já sabendo da intenção do coelho em não honrar com o compromisso assumido na proposta, visa garantir o segundo lugar na concorrência por um preço acima do que receberia por uma licitação com concorrência real (Cortês et al., 2018). O nome coelho é dado em referência às corridas de cães, onde larga na frente um coelho.

O superfaturamento e o direcionamento das licitações são outras práticas reconhecidas no arcabouço normativo do Brasil como sendo ilícitas no processo de compras. O direcionamento das licitações deturpa o princípio da isonomia e impede que a concorrência proporcione a oferta mais vantajosa para a administração pública, quando da delimitação de condições, sem a devida justificativa pelo órgão público, que somente um limitado número de organizações atende, retirando do processo concorrencial outras empresas que não possuem tais condições. A discricionariedade do agente pode estar associada à ocorrência de tal direcionamento, como, por exemplo, na modalidade convite, em que o responsável por enviar os convites pode direcionar os convites às empresas que lhe oferecem benefícios em troca.

3.3.8 Melhores práticas e apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas

Na gestão estratégica das compras, ou seja, no que se refere às etapas de planejamento, execução e controle, nota-se a falta de uma unidade dotada de competência para realizar ações de inteligência para balizar as envolvidas na gestão das compras. A criação de órgãos de compras centralizados dotados de inteligência, em um processo similar ao que vem ocorrendo na central de compras públicas do Governo Federal, pode contribuir para solução desse quadro. Porém, a verticalização das estruturas pode dificultar a comunicação e retardar o processo de tomada de decisões, tornando-o mais lento. Por sua vez, a falta de indicadores de desempenho dificulta a avaliação da performance, tornando a mesma focada quase que exclusivamente na economicidade do processo.

Esses problemas podem ser oriundos da falta de uma visão sistêmica, expressando-se, por exemplo, nos efeitos de uma compra mal planejada sobre o desempenho das atividades do órgão, demonstrando uma falha na gestão de riscos do mesmo. Esses problemas podem advir da baixa qualificação dos servidores que atuam na gestão das compras públicas, muitas vezes nomeados para determinada função sem receber

o devido treinamento. A insegurança imposta ao tomador de decisões, que muitas vezes atua imbuído por um viés de “medo”, pode inibir as práticas inovadoras, bem como fazer com que o entendimento de uma compra bem-sucedida seja referente ao atendimento das exigências dos órgãos de controle, distorcendo o objetivo das compras.

Cada etapa do ciclo de gestão apresenta gargalos cuja resolução se torna premente para melhorar a gestão das compras públicas. No planejamento, há a complexidade inerente às compras das organizações, que envolvem em muitos casos várias unidades demandantes, bem como um volume grande de itens e recursos. A identificação/dimensionamento correto da demanda pode então se caracterizar como um problema advindo dessa complexidade. Não analisar os custos do produto e sim somente o valor de face do item pode se tornar também um problema na etapa do planejamento que gerará consequência nos processos posteriores, em especial no gerenciamento do contrato. O correto planejamento da compra e a utilização de inteligência na definição da demanda evita problemas na integração com as áreas responsáveis pela seleção de fornecedores e pela fase externa do processo. O preenchimento correto do documento de oficialização da demanda pode contribuir para a elaboração correta tanto do edital quanto do contrato, diminuindo os riscos da contratação.

Passando à etapa da execução da compra (operacionalização das compras, pesquisa de preços, definição da modalidade etc.), alguns dos apontamentos são os seguintes: a padronização de documentos; a realização de uma pesquisa de preços correta; a definição incorreta da modalidade, não levando em conta, por exemplo, os custos administrativos do processo. O parcelamento inadequado, assim como o agrupamento em lotes e a inserção de critérios para beneficiar ME/EPP, cláusulas sustentáveis, entre outras, são decisões que devem ser tomadas de forma a dirimir os possíveis problemas na competitividade do processo.

Na etapa do controle, a falta de padronização dos documentos é também apontada, tal qual na etapa anterior. A baixa informatização dos processos de fiscalização associada ao elevado número de questões que devem ser fiscalizadas elevam o custo do processo, muitas vezes tornando-o mais difícil. O número elevado de contratos que ficam sob a responsabilidade de um fiscal também torna o processo mais difícil, impondo problemas à governança do contrato. Por fim, a falta de critérios objetivos nas sanções, em especial da dosimetria das sanções, insere um componente subjetivo no processo que pode diminuir a utilização desses incentivos. Por último, a etapa das ações corretivas é prejudicada pela falta de informações gerenciais e pela falta de entendimento das compras como um ciclo que precisa de melhoria contínua, tornando essencial gerar ativos de processos gerenciais.

A primeira dimensão a ser relatada é a governança. O primeiro problema levantado é a forma como os atores envolvidos no processo encaram a mesma: alguns atores enxergam como um processo paralelo, não observando sua transversalidade e nem o seu caráter estratégico. Em havendo tal visão, o baixo envolvimento da alta gestão se mostra o caminho mais comum, denotando aqui uma causalidade reversa entre esses dois problemas. Outros problemas são relacionados mais especificamente aos mecanismos de governança, como, por exemplo, problemas no design de contrato e em mecanismos de fiscalização. Outros apontamentos são vistos no trabalho de Terra (2016), cuja leitura sugerimos para uma visão mais aprofundada sobre tal questão. Acerca da eficiência nas compras públicas, há o retrabalho verificado em várias etapas do processo, bem como os problemas verificados quando da necessidade de instrução. O foco exclusivo no preço pode gerar problemas, no sentido de impor custos de derrapagem, principalmente quando na execução de obras e de outros contratos complexos. As disfunções burocráticas, em especial o formalismo, é outro aspecto relacionado à perda de eficiência do processo.

Os aspectos normativos e os marcos legais podem ser considerados entraves devido à inflexibilidade e ao excessivo normativo. A prioridade no cumprimento da norma coloca à margem aspectos tais como a eficiência e muitas vezes a própria governança, dado que as brechas apresentadas na legislação podem contribuir para “mascarar” possíveis comportamentos oportunistas. Com excessivo regramento e com baixa flexibilidade, a autonomia do gestor é comprometida, tendo o mesmo, em muitas vezes, a necessidade de despender esforços que sabidamente não geram benefícios ao Estado.

No tocante às melhores práticas visualizadas na gestão das compras públicas, a formação de uma unidade de inteligência em compras, como já citado anteriormente, é uma tentativa de solucionar os problemas verificados na gestão dos processos de compras públicas. Aspectos como a higienização do catálogo de itens, recentemente iniciada no âmbito do Governo Federal, assim como a reunião de informações e de atores a partir da rede nacional de compras públicas, contribuem para a melhoria da gestão da informação e do conhecimento sobre compras governamentais. Especificamente a rede, pode ser utilizada como um difusor de boas práticas e conectar atores que podem atuar de forma conjunta, beneficiando-se de possíveis sinergias. Pode-se permitir também, a partir de tal iniciativa, a geração de indicadores e estudos que subsidiarão a modificação de sistemas e normas nos sistemas de compras públicas.

Na etapa do planejamento, a realização de um plano anual de compras que se vincule a diretrizes de compras mais amplas e o uso de inteligência nos estudos técnicos preliminares se potencializam mutuamente como sendo possíveis soluções para parte dos problemas já apresentados. Analisar e apresentar benchmarkings em qualquer uma das tarefas que envolvem essa etapa também contribuiria para disseminar boas práticas e melhorar todo o ambiente, dando mais segurança ao gestor na hora de propor o uso de técnicas inovadoras.

Essa disseminação pode contribuir ainda na execução, valendo-se de técnicas de TI e apostando em comunidades de prática e outras formas de troca de saberes e experiência; o ganho poderá ser visto para além das definições necessárias na etapa do planejamento. Aqui, as tecnologias da informação podem ajudar claramente na gestão de atas e em um exemplo bem-sucedido, que é o painel de preços do Governo Federal, entre tantas outras possibilidades já levantadas. A integração de dados da nota fiscal eletrônica nesse processo de pesquisa de preço já é uma realidade em algumas localidades no Brasil. Não seria de se espantar que em pouco tempo um assistente virtual de pregoeiro fosse criado baseado em inteligência artificial para subsidiar o pregoeiro em suas decisões.

O reconhecimento das compras como um ciclo que, por definição, deve buscar a melhoria contínua já se caracterizaria como um grande avanço para as ações corretivas. A busca por formar e disponibilizar acervos e manuais que contêm os erros e os acertos identificados durante as compras já realizadas é também uma necessidade, que pode dirimir uma série de falhas comumente percebidas no processo de aquisição.

As sugestões trazidas para a melhoria do planejamento, por exemplo, podem contribuir para melhorar também especificamente a dimensão da governança. Especificamente mapear os riscos e profissionalizar/capacitar os atores envolvidos não somente no planejamento, mas em toda a extensão do processo, contribui para pensar e implementar mecanismos para garantir que os termos planejados sejam executados e atinjam seu objetivo. Essa capacitação pode contribuir para reduzir custos, por exemplo, na instrução processual ou até mesmo na elaboração de um edital, procedimentos que podem ocasionar custos não somente monetários, mas também sociais, haja vista o atraso na entrega de um bem ou na prestação de um serviço fundamental à sociedade. Dessa forma, investimento em capacitação e padronização de instrumentos podem contribuir diretamente para ampliar a eficiência do processo.

3.4. Compras Públicas Inteligentes



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; 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.

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

As compras compartilhadas e as centrais de compra de ente federados proporcionam uma economia de esforços e recursos por meio da diminuição de processos iguais, uma redução dos valores contratados em virtude do ganho de escala com compras de maior volume, um melhor planejamento das compras rotineiras e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção. Nos últimos anos, houve um movimento por uma

descentralização excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais (FERRER, 2015).

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

Fenili (2016) entende que a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, ao passo que as compras compartilhadas podem trazer benefícios tais como a economia de escala e a racionalização processual, mas deve-se ter uma visão acurada desta prática. O autor ainda chama atenção uma possível perda de competitividade que pode ser ocasionada pelas compras públicas, embora também ressalte que as compras compartilhadas aumentam o poder de compra do Estado. Nesse sentido, Faes et al. apud Teixeira et al. (2015) destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Assim, é importante identificar o que vale a pena centralizar, destaca o autor, pois também existem benefícios na descentralização de compras.

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

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

Teixeira et al. (2015, p. 10) destaca que “as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a

complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados)”.

A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz de classificação de itens de compra com quatro quadrantes, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura – Matriz de classificação de itens de compra



Figura 19. Matriz de classificação de itens de compra.

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

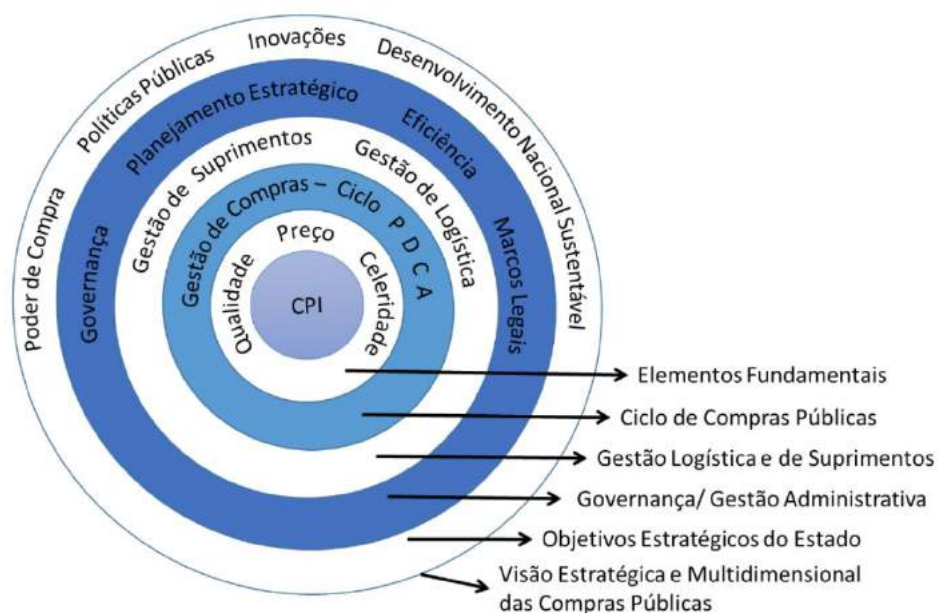
Fenili (2016) apoia esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao

planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

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

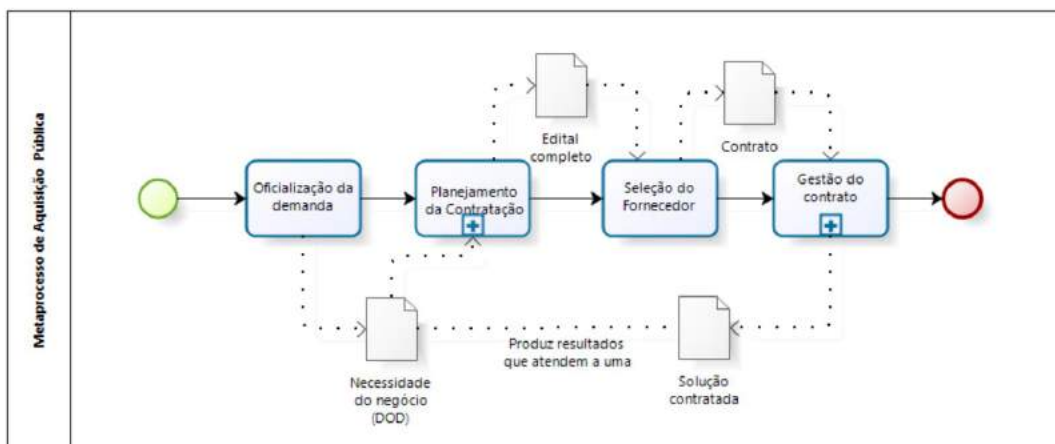
Nesse sentido, Ferrer (2015) destaca com propriedade que a utilização de ferramentas ou meios eletrônicos deve ser feita com cautela e de forma planejada e se tenha uma visão sistêmica e estratégica, incorporando inteligência ao processo e não apenas informatizando. Janny et al. (2011) ainda corroboram acrescentando que este novo modelo de compras deve ser planejado e estruturado de forma que a tomada de decisão seja realizada a partir de um cerne inteligente dentro das compras públicas.

Esta definição de compras públicas inteligentes é representada, em linhas gerais, conforme a figura a seguir.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Figura – Metaprocesso de Aquisições Públicas



Fonte: TCU (2016).

Figura 20 e 21. Respectivamente: Compras Públicas Inteligentes e; Metaprocesso de Aquisições Públicas

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

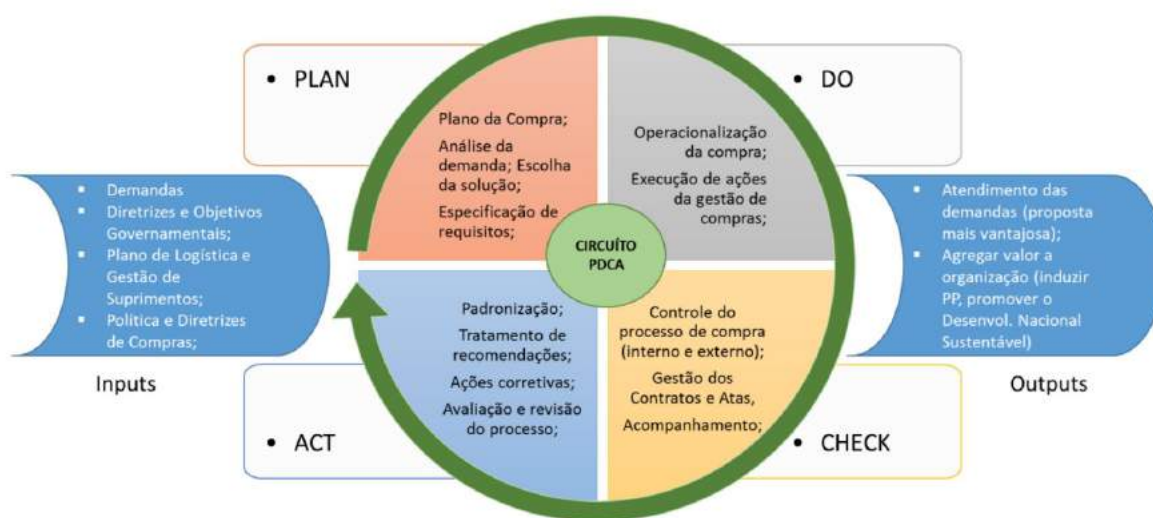
Fonte: Santana (2015, p. 71).

Figura 22. Ciclo das aquisições governamentais.

Ferrer (2015) ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras públicas como um ciclo, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas (TEIXEIRA et al., 2015). Santana (2015) corrobora desta visão, salientando que há uma predominância do saber formal sobre o saber gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que se nota pela existência de centenas de livros jurídicos que tratam do tema de licitações e contratos e pouquíssimos tratando dos aspectos instrumentais do setor de compras públicas.

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

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



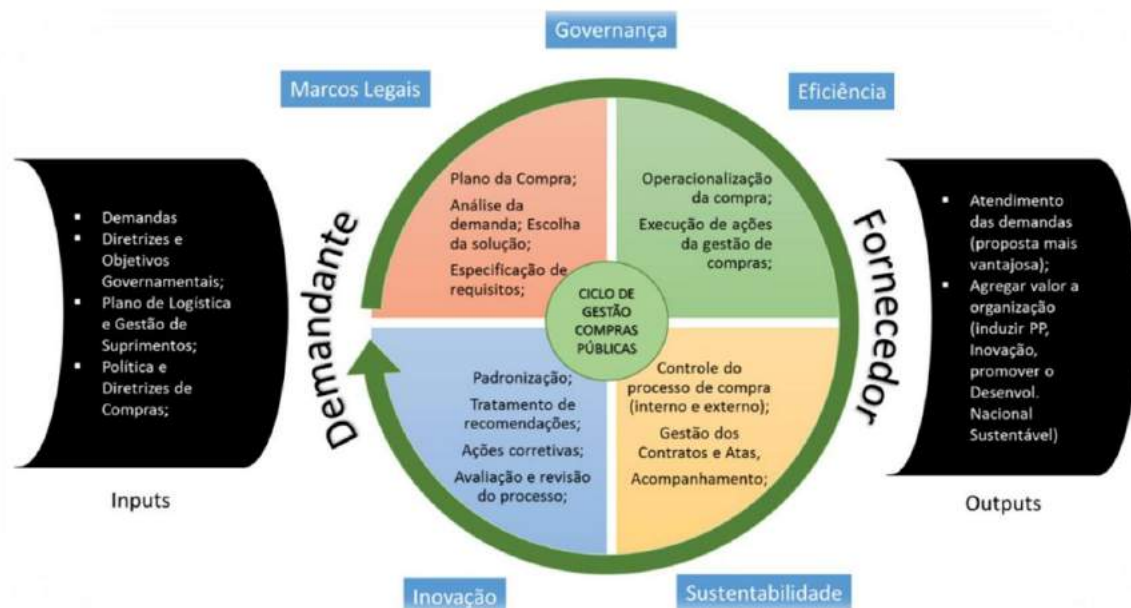
Fonte: Elaborado pelo Autor, baseado em Ferrer (2015).

Figura 23. PDCA das contratações públicas.

Janny et al (2011) expõe que os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo

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

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



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Figura 24. PDCA das contratações públicas inteligentes.

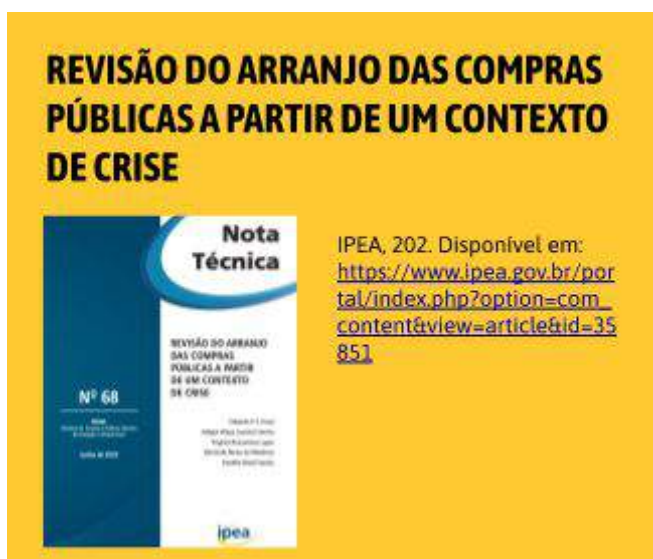
A partir da proposta de definição de CPI, podemos vislumbrar que esta retrata o ciclo de gestão de compras públicas, onde existe um demandante e um fornecedor, atores-chave do processo, os inputs e outputs da atividade de compras públicas, juntamente com as dimensões propostas. Assim, estes elementos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

	COMPRAS PÚBLICAS (VISÃO COMUM)	COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES
Atividade	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
Elemento fundamental	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (Custo Total)
Envolvimento da organização	Área Administrativa (setor de compras)	Toda organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Planejamento da Demanda	Executado de forma precária	Constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo
Gestão de Riscos	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
Gestão dos Contratos	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
Etapas Central	Foco na Operacionalização	Foco no Ciclo de Gestão
Foco da Atuação	Operacionalização	Governança, Gestão e Operacionalização
Instrução Processual	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes
Controle processual	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo
Estrutura de Compras	Rígida	Flexível
Fornecedores	Existe um distanciamento com o mercado	Possui atuação próxima ao mercado
Visão	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área	Equipe formada e capacitada
Compras Inovadoras	Ainda não são executadas	É adimplida
Compras Sustentáveis	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
Planejamento Estratégico Institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Poder de Compra	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
Principal entrave	Legislação de Compras	Gestão de Compras
Principal resultado	Atender uma demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Figura 25. Quadro comparativo da CPI.

3.5. Contexto Atual e Implicações



A pandemia da Covid-19 expôs ao mundo a fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos para os sistemas de saúde mundiais. Insumos básicos para o atendimento de saúde, como equipamentos de proteção individuais (EPIs), respiradores artificiais e higienizantes/saneantes, passaram a ser disputados por diversos países e a ensejar comportamentos fraticidas entre sistemas de saúde privado e público

de diferentes esferas no Brasil: pelo menos seis estados e diversas prefeituras editaram atos administrativos para requisitar insumos e produtos como respiradores durante a pandemia, levando a União a reagir na Justiça e a defender uma centralização das compras desses produtos. Entes privados como a Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP), a Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB) e a Confederação Nacional de Saúde (CNS) questionaram judicialmente o privilégio dos hospitais públicos na distribuição de EPIs. Concorrência semelhante entre entes aconteceu na Itália, segundo relato de Albano (2020).

Em seguida, esse conflito deixou as primeiras páginas dos jornais, dando lugar a outro problema: as irregularidades nas compras de respiradores. Até o fechamento desta nota técnica, já havia investigações em onze estados e no Distrito Federal sobre irregularidades em compras relacionadas à pandemia, gerando 410 procedimentos preliminares e operações ostensivas, como Placebo (RJ), Ragnarok (BA) e Para Bellum (PA).

Fizemos uma nova extração de dados no data warehouse Comprasnet complementando a lista de categorias de materiais utilizada na Nota Técnica Disoc n. 63 (Servo et al., 2020) – que permeia vinte padrões descritivos de mercadorias (PDMs) e 244 códigos de materiais (Catmat) – com a classe de materiais de drogas e medicamentos 16505, que compreende 1.205 PDMs e 4.674 Catmats. As conclusões a que se chegou estão listadas a seguir.

1) Os vinte maiores fornecedores por valor homologado em cada classe selecionada (restrita aos Catmats listados) respondem por 90% a 100% do valor homologado em seis das sete classes, baixando para 58% a 88% na classe 16505.

2) Ao tabularmos as distribuições do valor das compras e da quantidade de itens de compra por órgão (seja o órgão superior da unidade compradora, seja o da unidade responsável pela compra), há indícios de divisão das compras na esfera federal, bem como pulverização de unidades compradoras nos respectivos órgãos.

3) Na análise entre o valor homologado do Catmat/ano e o número de propostas submetidas, embora mereça uma análise mais aprofundada, fica a impressão de que compras com escala muito grande não atraem empresas pequenas, que não têm capacidade de atendimento para oferecer a quantidade solicitada, ou sequer podem atender a critérios de qualificação financeira.

As compras colaborativas ou conjuntas são um dos instrumentos mais efetivos para reduzir custos em sistemas de saúde. Das quatro áreas de gerenciamento de ciclos de suprimento (seleção, compra, distribuição e uso), a compra eficiente fornece a maior oportunidade de economia de custos (Burnett, 2003). Isso envolve mais que simplesmente obter o menor preço – trata-se de criar um mercado saudável em que produtos de alta qualidade estão disponíveis no tempo certo por preços acessíveis e na quantidade certa (WHO, 2016).

A compra estratégica por um grupo de países compreende vários níveis de colaboração. No primeiro nível, em que a compra é apenas “informada”, os participantes compartilham informações sobre preços e fornecedores e, em uma ação mais coordenada, fazem pesquisas de mercado conjuntas, definem padrões e especificações também em conjunto e monitoram os preços e o desempenho dos fornecedores. Uma ação de compras coordenada leva, primeiro, a uma negociação conjunta e, em um estágio mais avançado ou extremo, à criação de um organismo centralizado, que realiza as licitações e adjudicação de contratos em favor dos seus membros. Mas centralizar compras necessariamente leva a preços mais baixos para o serviço público? Não necessariamente. Dubois, Lefouili e Straub (2019) resenham vários artigos teóricos que mostram em que condições o preço pode ser afetado positiva ou negativamente pela formação de um pool de compradores. Na prática, as experiências de compras centralizadas também têm efeitos variados.

Por fim, um relatório relativamente recente da OMS resenhou as evidências empíricas do efeito do uso de licitações em compras de medicamentos (WHO, 2016), baseando-se em uma busca exaustiva da literatura por meio de palavras-chave e classificadores MeSH (usados na base PubMed), que foi por nós complementada, para incluir estudos sobre preços de dispositivos médicos, e atualizada. O que esses estudos nos mostram? Em primeiro lugar, pode-se dizer que a expectativa de que o alto volume fosse pré-requisito para a obtenção de preços mais baixos nem sempre se confirma. Em alguns casos, preços competitivos foram encontrados mesmo em encomendas de volumes relativamente baixos; em outro caso, o efeito do volume sobre preços era mais pronunciado nos produtos de referência; em outro ainda, a correlação entre preços e volumes de vacinas foi considerada insignificante. A combinação de maus pagadores com bons pagadores também pode reverter, ao menos em parte, o efeito da escala. Alguns estudos encontraram que a compra centralizada pode ser associada com menor despesa em comparação às compras por preço de atacado pago pelas farmácias ou às despesas previstas, embora não se possam afastar efeitos confundidores. Outro estudo de caso mostrou que a formação de consórcio intermunicipal de saúde diminuiu a incidência de desabastecimento. No México, a agregação de compras de medicamentos patenteados foi obtida por meio de uma negociação centralizada, e os efeitos negativos sobre preços e gastos foram significativos.

Nesse ponto, são relevantes as inovações trazidas pela Lei federal no 13.979/2020, que dispôs sobre medidas excepcionais para o enfrentamento da emergência em saúde decorrente da Covid-19 e trouxe as primeiras inovações em matéria de licitações e contratos. A ela se sucederam medidas provisórias (MPs) que acrescentaram novos dispositivos à lei, como as MPs nos 926 e 951, além da MP no 961, que alterou outros normativos relacionados às compras públicas, autorizando pagamentos antecipados nas licitações e contratos, aumentando os limites de dispensa de licitação em razão do valor e ampliando o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade. Até emenda constitucional (EC) tratando do tema foi promulgada. A EC no 106, de 7 de maio de 2020, dentre outras medidas referentes ao regime extraordinário fiscal, dispensou a demonstração de regularidade com a Seguridade Social para contratações com o poder público durante o período de calamidade.

O termo de referência ou projeto básico poderão ser simplificados. As estimativas dos preços poderão ser obtidas por cinco meios alternativos, e poderão ser dispensadas mediante justificativa. A existência de estimativas de preços, todavia, não impede a

contratação pelo poder público por valores superiores, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que também justificadas.

As perspectivas para o SRP na legislação vindoura, como salientado por Fiuza, Pompermayer e Rauen (2019) e Fiuza e Rauen (2019), especialmente no PL no 1.292/1995, ficam muito aquém do que já é empregado em outros países, notadamente os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1) Uma vez expirada a vigência temporária da MP no 951/2020, o registro de preços voltará a requerer procedimento licitatório, seja concorrência, seja pregão; em particular, se um produto é monopolizado, cada órgão comprador tem que fazer seu próprio processo de inexigibilidade, o que é um contrassenso, pois deixa cada órgão sozinho à mercê de um único vendedor, em vez de os órgãos negociarem em conjunto.

2) A adjudicação de mais de um fornecedor só acontece quando o ofertante do menor preço não oferece toda a quantidade solicitada na ata.

3) O único critério de adjudicação é o menor preço.

4) Todas as condições contratuais e especificações dos bens ou serviços comuns são rigorosamente iguais para todas as unidades compradoras, tanto as que são originalmente membros da ata como as que aderem depois (os caronas).

5) A gestão da ata não é uma atividade remunerada; pelo contrário, enseja encargos e submete o gestor ao risco de várias penalidades.

A falta de um dispositivo que coordene as compras de produtos semelhantes dá origem a atas que concorrem entre si, frustrando, ainda que em parte, o objetivo de agregar compras e ganhar escala para o governo. A própria figura do carona é sinal de mau planejamento e também mina o poder de compra do governo, pois a quantidade licitada é menor do que a real. Ao mesmo tempo, o comportamento caronista cria conflitos derivados do fato de que não se reconhecem todos os custos de transação e o ônus administrativo e jurídico incorrido na atividade de gestão de atas. Essa dificuldade de coordenação entre órgãos e entidades, bem como entre entes federados e poderes, poderia ser contornada com a centralização de compras sob uma perspectiva institucional, ou seja, com uma ou poucas unidades criadas dedicadas a realizar licitações e contratações para os demais e, assim, ter uma percepção do todo demandado e orquestrar as atas de registro de preços e demais instrumentos que atendam a propósito similar.

Corroborando esse cenário de fortalecimento das compras centralizadas, o PL no 1.292/1995 determina expressamente, em seu art. 19, inciso I, que a centralização deve ser adotada como medida preferencial na aquisição e contratação de bens e serviços, bem como dispõe, no art. 181, que os entes federativos deverão instituir centrais de compras ou consórcios públicos. Merecem registro os casos de unidades centrais de compras estaduais já em funcionamento no Rio Grande do Sul, em Sergipe, em Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Distrito Federal, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina.

Se o mecanismo de coordenação de compras por excelência no arcabouço regulatório brasileiro é o SRP, de utilização ampla pela administração pública brasileira, e que traz graves deficiências já apontadas anteriormente, a discussão que se coloca como chave para resolver as deficiências de coordenação no enfrentamento à pandemia da Covid-19 passa pelo aperfeiçoamento desse mecanismo, além do aprimoramento do aparato governamental que opera as compras. Vamos, então, entender como se insere o SRP no arcabouço mundial de compras centralizadas ou coordenadas (figura 1).

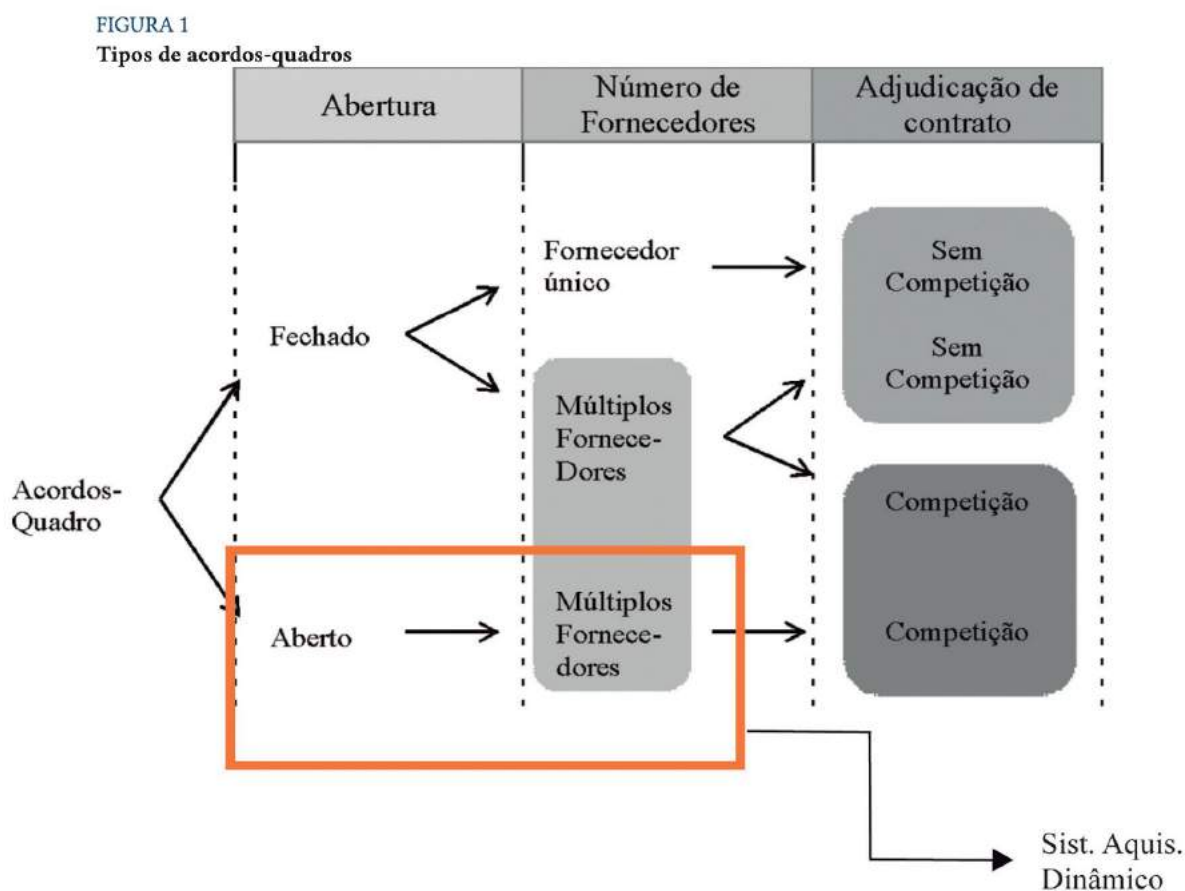


Figura 26. Tipos de acordos-quadro.

Há no mundo uma grande variedade de práticas de compras coordenadas reunidas sob um arcabouço comum chamado acordos-quadros (AQs). Em comum, essas práticas permitem a uma ou mais entidades compradoras celebrarem um acordo guarda-chuva estabelecendo com um ou mais fornecedores uma parte ou o todo das obrigações contratuais de fornecimento de um bem ou serviço a qualquer momento dentro de um prazo determinado, com ou sem diferenças nas condições para essas entidades. Havendo mais de um fornecedor, o matching entre o comprador e o fornecedor a cada ordem de compra pode dar-se de maneiras diferentes, que são previstas no acordo ou por algum estatuto legal ou regulatório, e definidas no AQ. As variações principais entre os AQs estão listadas a seguir (Albano e Nicholas, 2016; Uncitral, 2011).

1) Se há restrição ao número de fornecedores admitidos ao AQ quando ele é concluído, seja por regulação, seja na prática. Isso define se o AQ é aberto ou fechado: • fechado: uma vez celebrado o AQ, não se admitem novos fornecedores; e • aberto: outros fornecedores podem ser admitidos ao longo da duração do AQ.

2) Quão completo é o AQ:

- completo: todos os termos e condições para o fornecimento de bens ou serviços concernentes são estabelecidos no AQ; e

- incompleto: nem todos os termos e condições para o fornecimento de bens ou serviços concernentes são estabelecidos no AQ.

3) Se o uso do AQ é opcional ou obrigatório para os órgãos compradores participantes.

4) Se o AQ contém ou não um compromisso vinculativo de adquirir uma quantidade mínima ou fixa.

5) Se os fornecedores estão comprometidos a atender aos pedidos sob o AQ, ou a fornecer quantidades até um limite definido.

6) Se são admitidos ao AQ apenas um ou mais de um fornecedor (uniformecedor versus multifornecedor, respectivamente).

Do ponto de vista dos compradores, um AQ incompleto pode ser interessante: o órgão contratante pode decidir não estipular todos os termos contratuais, porque antecipa que suas necessidades variarão ao longo da duração desse AQ. Por sua vez, os AQS de um único fornecedor provavelmente serão mais atraentes para os fornecedores, devido à relativa certeza de que o vencedor receberá uma boa quantidade de pedidos de compra e, portanto, poderá resultar em preços competitivos.

Os AQS multifornecedores dão, em princípio, uma maior segurança de fornecimento aos compradores, uma vez que, se um fornecedor não responde a um pedido de compra, pode ser solicitado a outro fornecedor. Além disso, os AQS multifornecedores não vinculam as autoridades contratantes (ACs) a um determinado fornecedor, mas permitem que elas façam a escolha entre diferentes fornecedores com base em procedimentos ou critérios pré-acordados específicos.

Em outras palavras, o objetivo principal do AQ multifornecedor incompleto é agilizar o processo para compras repetidas, alocando uma porção grande do esforço geral requerido no primeiro estágio, embora deixando algum espaço para customização e mais concorrência no segundo estágio, quando as necessidades reais e suas principais características são mais bem conhecidas. O nosso SRP é um caso bem particular de AQ: unifornecedor, completo e fechado. Além disso, como apontado, só admite a adjudicação do contrato mediante processo licitatório, ou seja, só contamos com a fração de uma dentre quatro possíveis combinações de dimensões de AQ. Vamos, portanto, explorar na próxima seção as possibilidades que esse arcabouço nos oferece, dentro da realidade institucional brasileira.

Vale notar que esse procedimento em dois estágios foi implementado em vários países no formato de loja eletrônica, ou marketplace. Nesse tipo de arranjo, há uma plataforma, ou mercado de dois lados, mantido por um agente que intermedeia compradores e vendedores de bens e serviços. Exemplos cotidianos de plataformas no setor privado como essas são Amazon Marketplace, Uber, iFood, AirBnB, Booking.com, Alibaba e várias grandes redes de varejo que conectam compradores a fornecedores (business to consumer – B2C). Essas plataformas mantêm índices de aprovação (rating) dos fornecedores pelos consumidores, e também fazem o screening do crédito dos consumidores (recebem os pagamentos e os repassam aos fornecedores, cobrando desses uma taxa, e ou conferem a validade e segurança de seus cartões de pagamentos). Plataformas business to business (B2B) têm funcionamento semelhante, sendo que as posições de contratante e contratado podem se inverter, dependendo da transação mediada.

O uso das plataformas eletrônicas pode agilizar as compras de pequenos órgãos públicos de todas as esferas e ainda pode ser estendido a entidades filantrópicas a serviço do Estado. Essa agilidade pode ser estendida também aos pagamentos. A MP no 961/2020 introduziu os pagamentos antecipados nas compras feitas para o enfrentamento à Covid-19, buscando incentivar a participação dos fornecedores nas aquisições públicas, considerando o cenário concorrencial. A caracterização desse cenário ganhou destaque na mídia brasileira, com relatos sobre as dificuldades nas aquisições públicas de equipamentos de suporte à vida, como respiradores pulmonares, essenciais no combate à crise de saúde pública.

Entendemos que a coordenação das aquisições seria mais eficaz na presença de um comando centralizado e harmônico entre os membros do Pacto do SUS, que gerisse as intenções de registro de preço e estendesse o almoxarifado virtual federal em direção a um marketplace para as três esferas administrativas e, possivelmente, envolvendo também entidades a serviço do SUS. Isso permitiria:

- fazer grandes compras onde houvesse vantagem na distribuição centralizada – inclusive possibilitando a formação de estoques estratégicos, como foi feito pela Comissão Europeia;⁹ e

- fazer grandes acordos-marcos, pelos quais uma unidade central credenciaria os fornecedores a fornecer com base em um primeiro certame classificatório e eliminatório, seguindo critérios de preço, garantia, prazo de entrega, frete etc., e, em seguida, as unidades compradoras fariam seus minicertames (call-offs) requerendo ofertas dos fornecedores já inscritos, usando os scores da primeira rodada como ponto de partida para os scores desses call-offs.

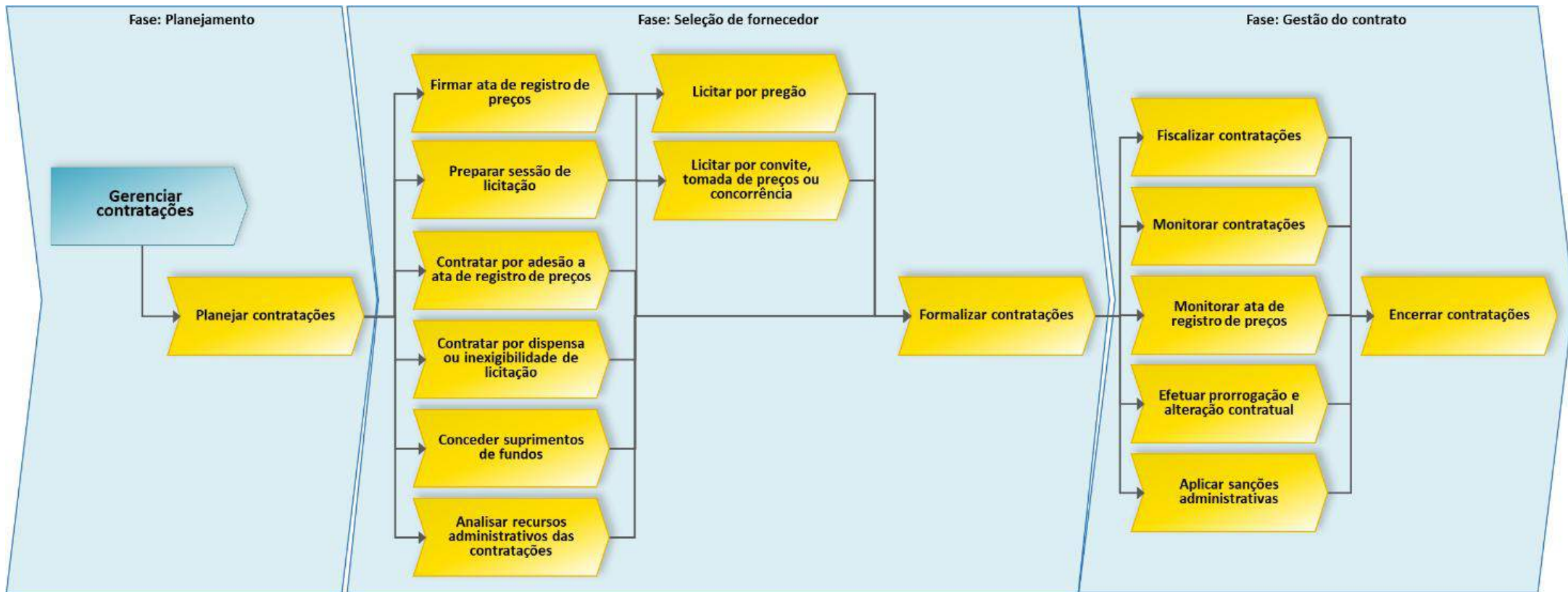
4. Análise dos Portais

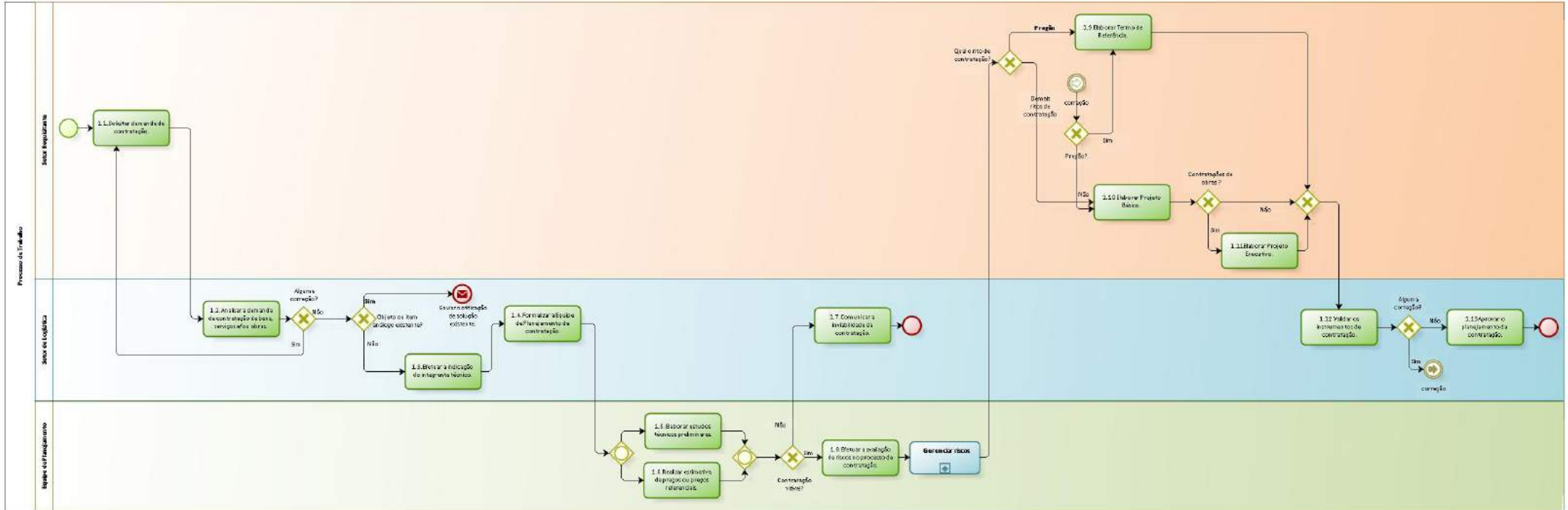
A partir de uma exploração dos portais indicados nas entrevistas e disponíveis, foi realizada uma análise das funcionalidades dispostas na PL 1292/95, buscando-se nas ferramentas disponíveis quais já estariam contempladas, ainda que parcialmente, para um panorama geral do status do sistema de contratações públicas do Governo Federal, gerando o *Match de Funcionalidades x Portais*, em anexos. Nota-se, todavia, que essas funcionalidades restringem-se à esfera federal, ainda que muitos destes portais possam ser utilizados pelos demais níveis federativos. Entre os principais aprendizados, notam-se:

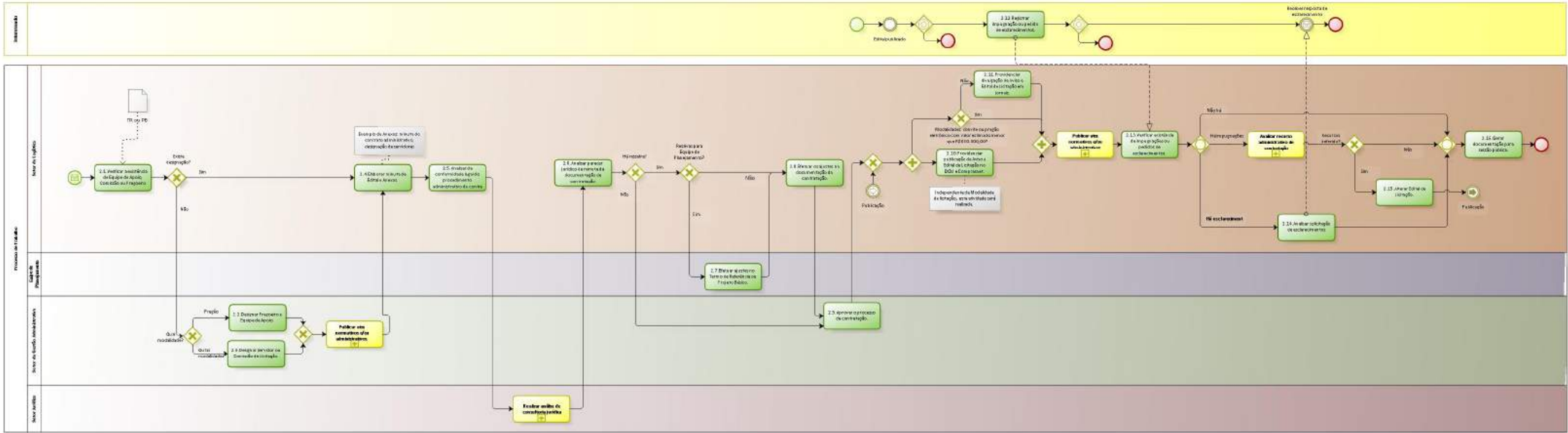
- O portal comprasnet atende todas as funcionalidades dispostas na PL 1292/95, ainda que de forma parcial;
- A produção de um relatório da contratação e uso de dados abertos é encontrada em quase todas as plataformas, ainda que de forma parcial. Pode-se inferir que isso se dá porque há uma forte influência do controle e transparência no tema de contratações públicas;
- Há uma fragmentação das funcionalidades em diversas plataformas. Nota-se que poderia haver dificuldades no entendimento do encadeamento do uso dessas plataformas, ou até mesmo na jornada de um usuário que busca resolver seus problemas e não saberia qual plataforma acessar;
- Importante notar que algumas plataformas atendem a somente uma funcionalidade específica prevista na PL;
- O Planejamento Anual de Contratações, ainda que seja primordial para uma gestão das contratações públicas, está pouco contemplado nas plataformas.

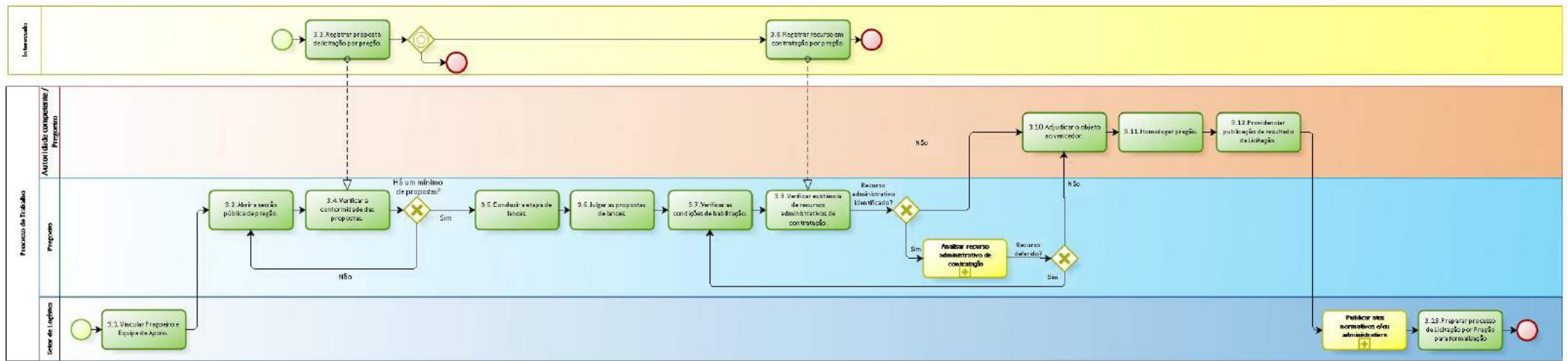
Projeto PNCP Match Funcionalidades x Portais

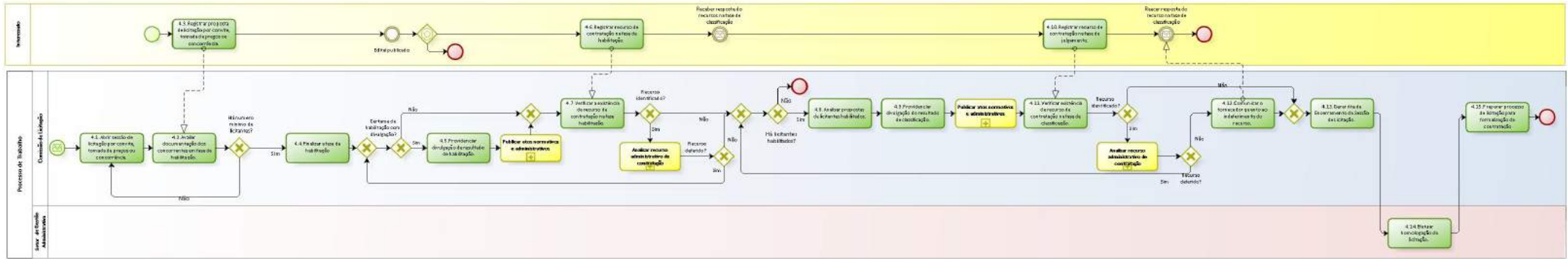
Nome Portal	Link	Funcionalidade (Legislação)																			
		Divulgação e monitoração da licitação de licitação do público interno (em 05 editais e seus anexos)	Disponibilização do documento eletrônico no site preparatório para que o interessado não tenha integrado o edital e seus anexos)	plano de contratação anual	catalogo eletrônico de padronização	editais de cadastramento e pré-qualificação, envio de documentação e editais de licitação e seus respectivos anexos.	ata de registro de preços	contratos e termos aditivos	notas fiscais eletrônicas, quando for o caso	sistema de registro eletrônico certificado	portal para consulta de informações de licitação eletrônica	sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluindo o sistema de alerta de cumprimento de obrigações	atendimento para a realização de sessões públicas	acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Potenciais (CNEP)	banco, e registro, o acompanhamento e a monitoração de licitação de base ou projeto, por meio do sistema de identificação	o acesso aos sistemas de acompanhamento de obras	a comunicação entre a administração e o contratado designada para fornecimento de informações e esclarecimentos necessários, na forma de regulamentação	Disponibilização ou uso de dados abertos	informações sobre a contratação de contratos de construção civil a serem realizadas para o aprimoramento das atividades da Administração		
Compras governamentais	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende	Atende
Rede Nacional de Compras Públicas	https://www.compraspublicas.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende	Atende
Portal de Compras	https://portal.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Portal de Preços	https://portal.precos.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Portal de Custos Administrativo	https://portal.custos.admin.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Portal de Viagens	https://portal.viagens.economia.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Portal Fornecedores	https://portal.fornecedores.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais	https://www.compras.gov.br/ https://www.painel.gov.br/	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Atende	Atende
Comprasnet Mobile	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema de Mixagem de Empenho	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende
Sistema de Registro de Preços	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistemas de Preço Parcelado	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Intenções de registro de preços	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Registro e gestão dos contratos	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Regime Diferenciado de Contratações	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Subsistema de Comunicação do SIASG	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende
Catálogo de Materiais e Serviços	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema de Cartão de Pagamento	https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Compra Institucional	https://www.compras.gov.br/ https://www.comprasagricultura.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações	https://www.compras.gov.br/ https://pncp.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende
Sistema de Concessão de Diárias e Passagens	https://www.compras.gov.br/ https://www.scdg.gov.br/nuovi/	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Reuse	https://www.compras.gov.br/ https://reuse.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema Engenharia Sustentável	https://www.compras.gov.br/ https://pncp.compras.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Sistema de Gestão de Acesso	https://www.compras.gov.br/ https://www.compras.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende
Sistema de Cadastro Nacional Unificado de Fornecedores	https://www.compras.gov.br/ https://www.compras.gov.br/	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
SSD Gov	https://www.ssd.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Cadastro Nacional de Empresas Potenciais	https://www.cnept.compras.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Cadastro Nacional de Empresas Indígenas e Suspietas	https://www.cnept.compras.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Certificado de Regularidade do FGTS	https://compras.gov.br/ https://certificadofgts.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Certidão Negativa de Débito	https://revalida.compras.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas	https://www.cndt.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Cadastro de Responsáveis Com Contas Julgadas Irregulares	https://portal.regulacao.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente
Cadastro Nacional de Condenações Civis por ato de Improbidade Administrativa	https://www.cndc.gov.br/	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Não Atende	Não Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende Parcialmente

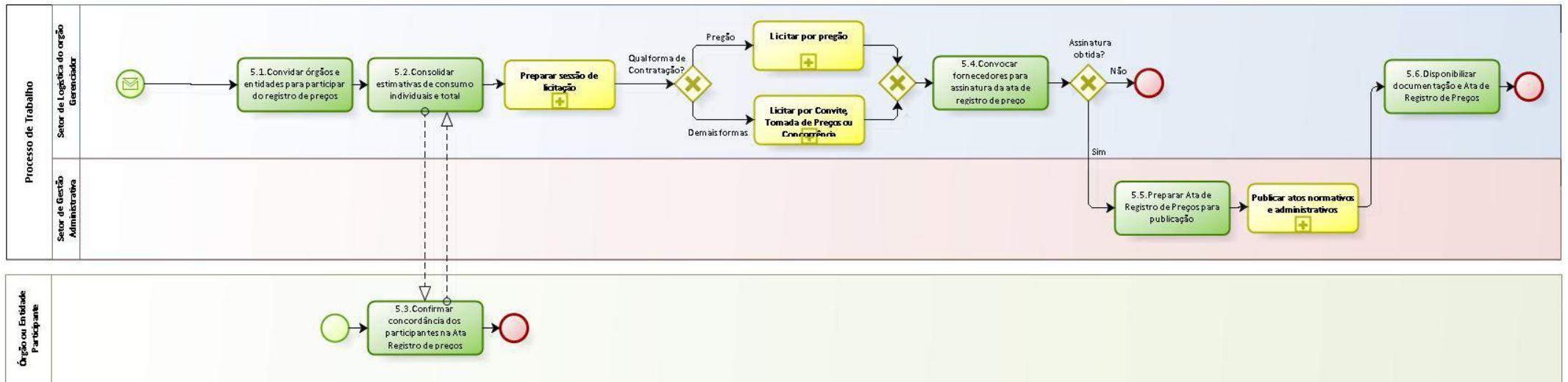


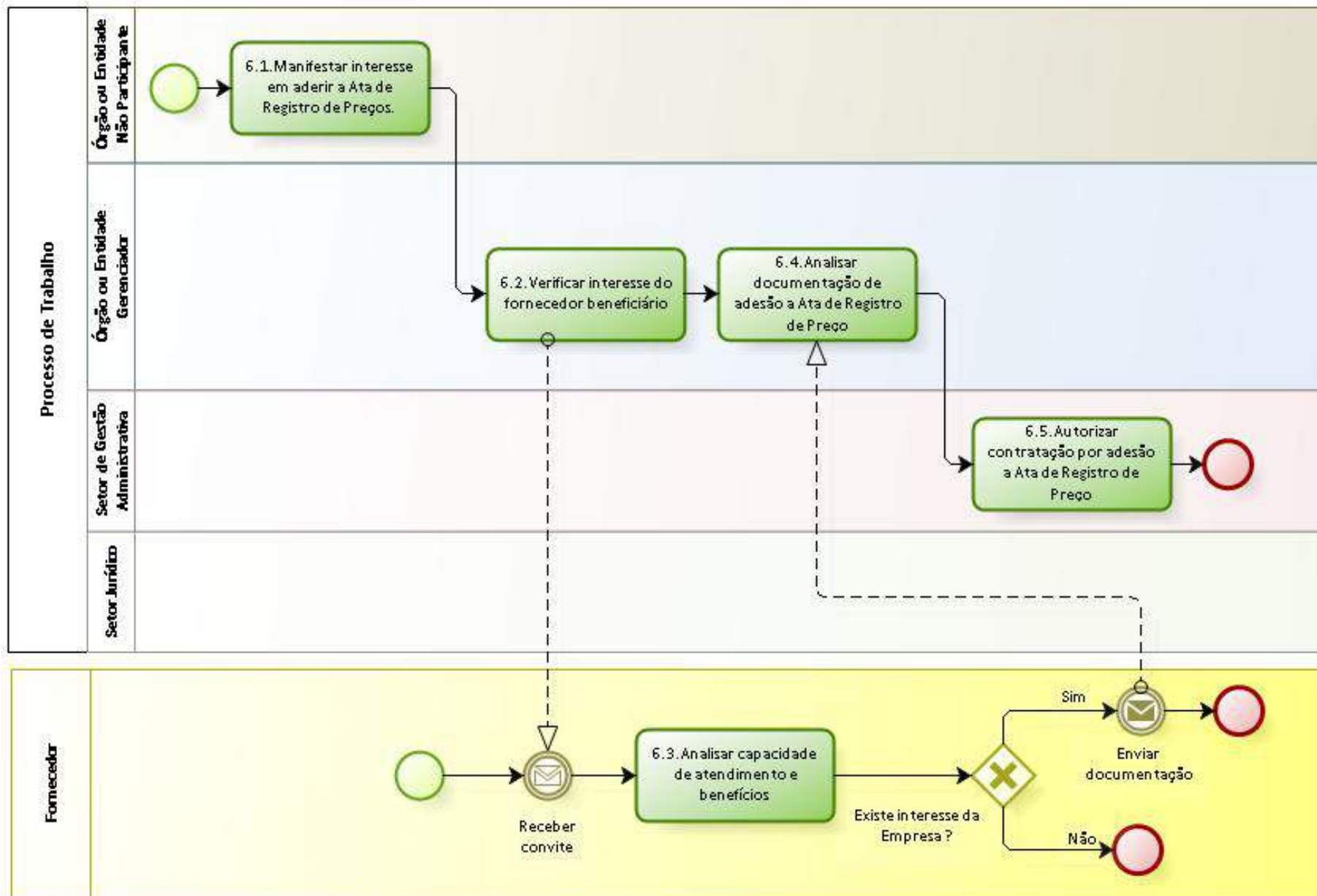


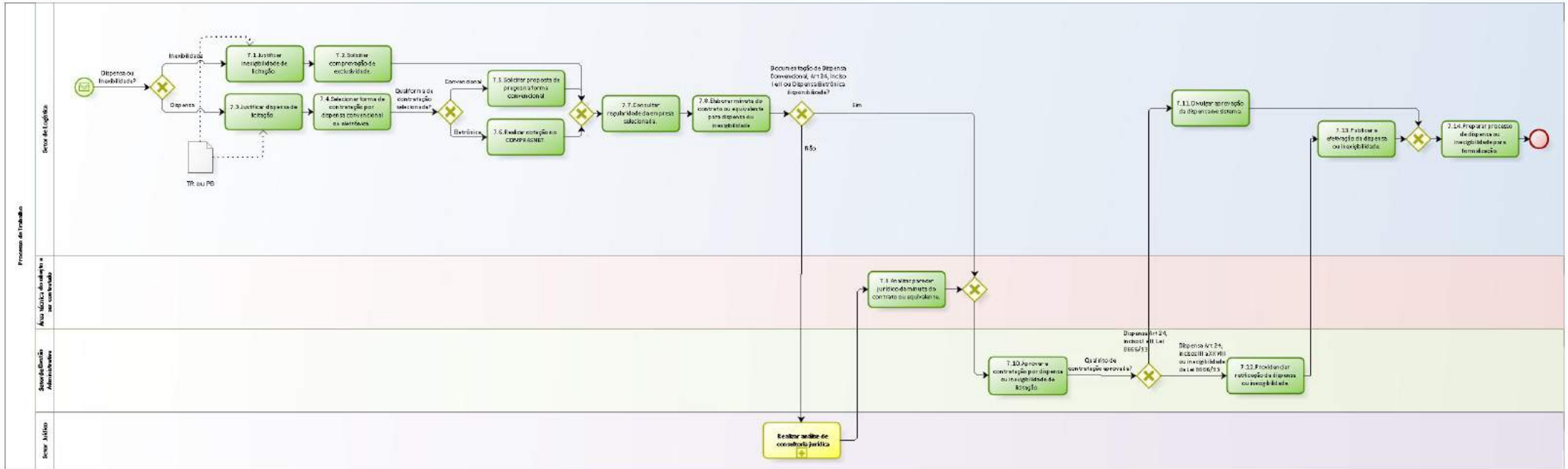


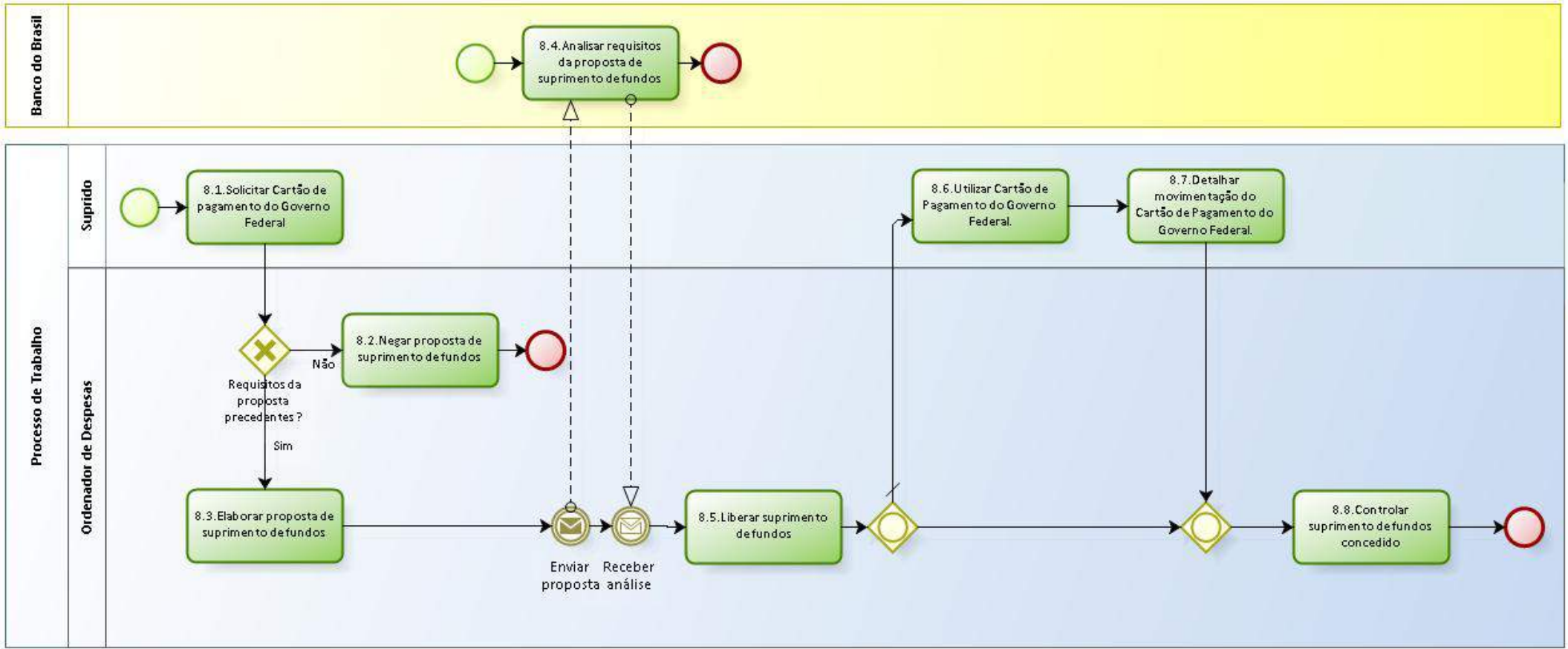


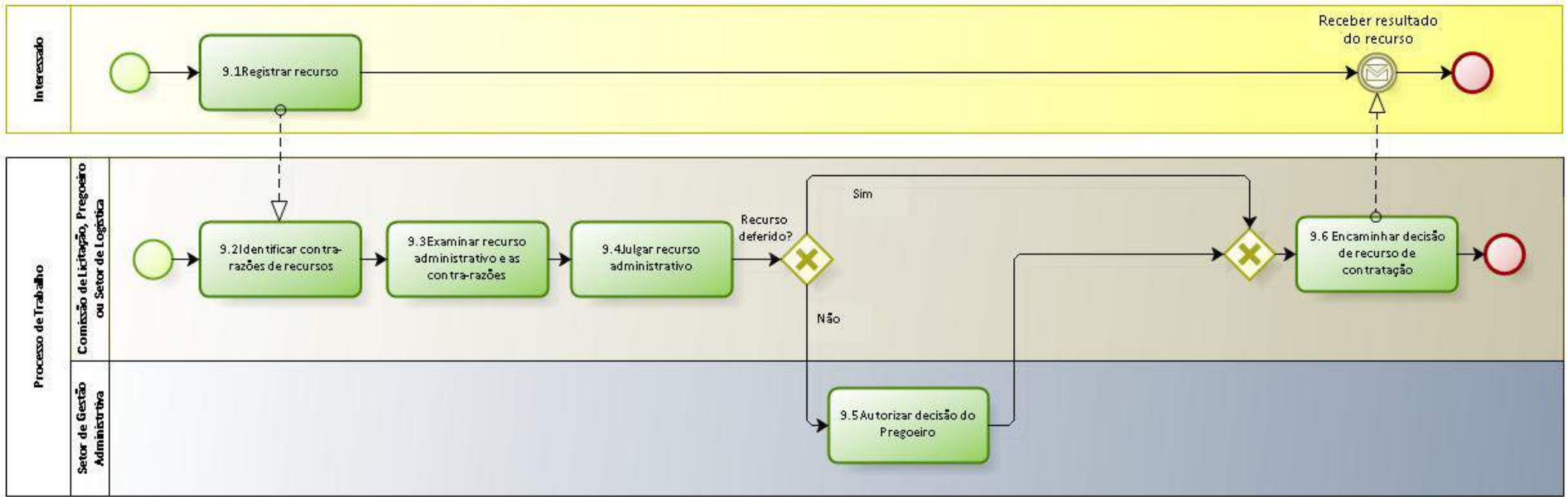


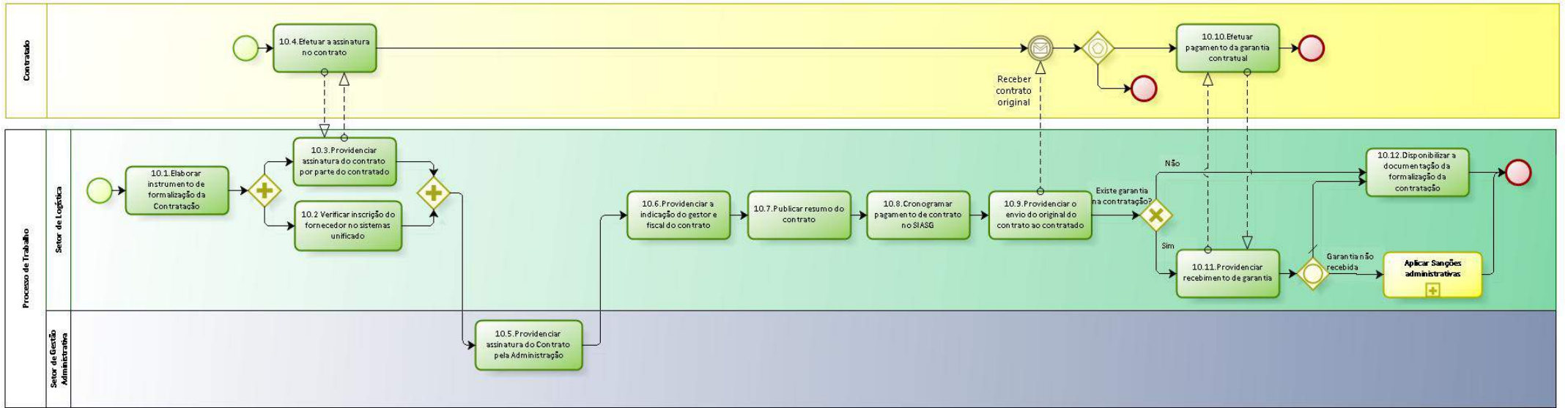


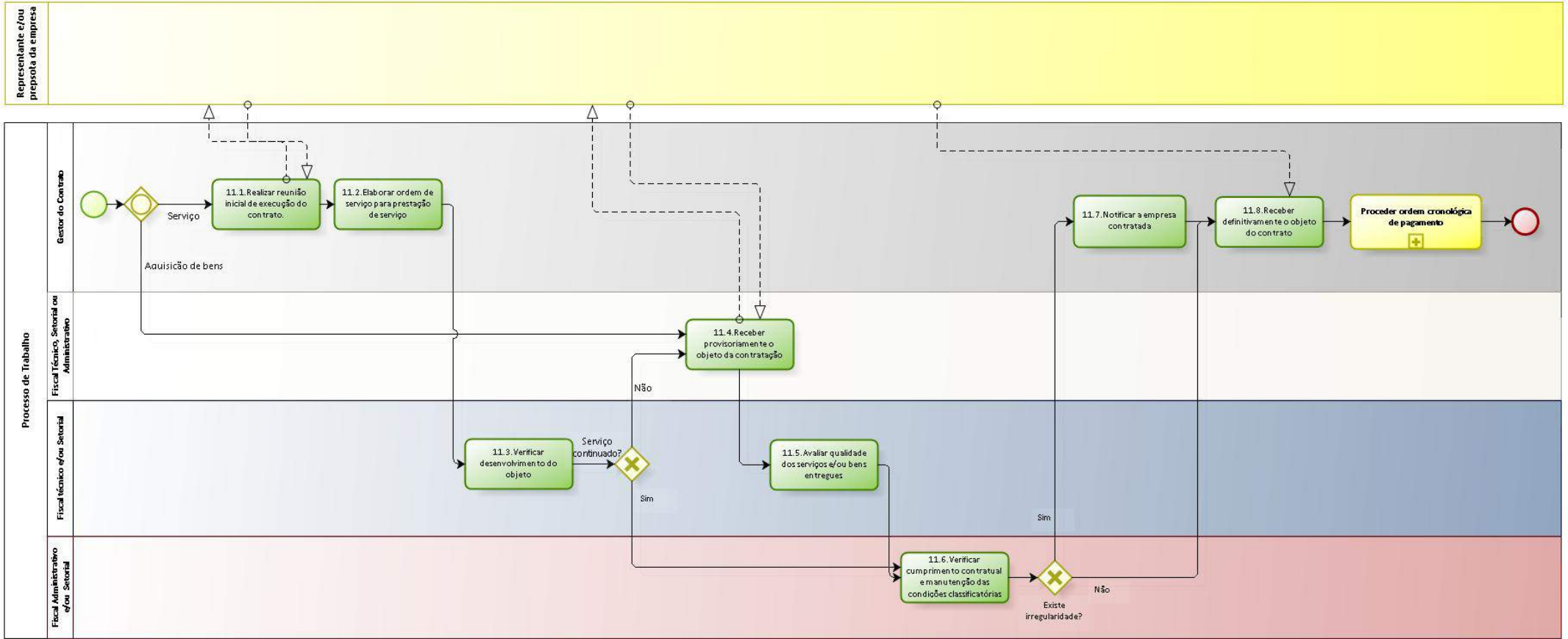


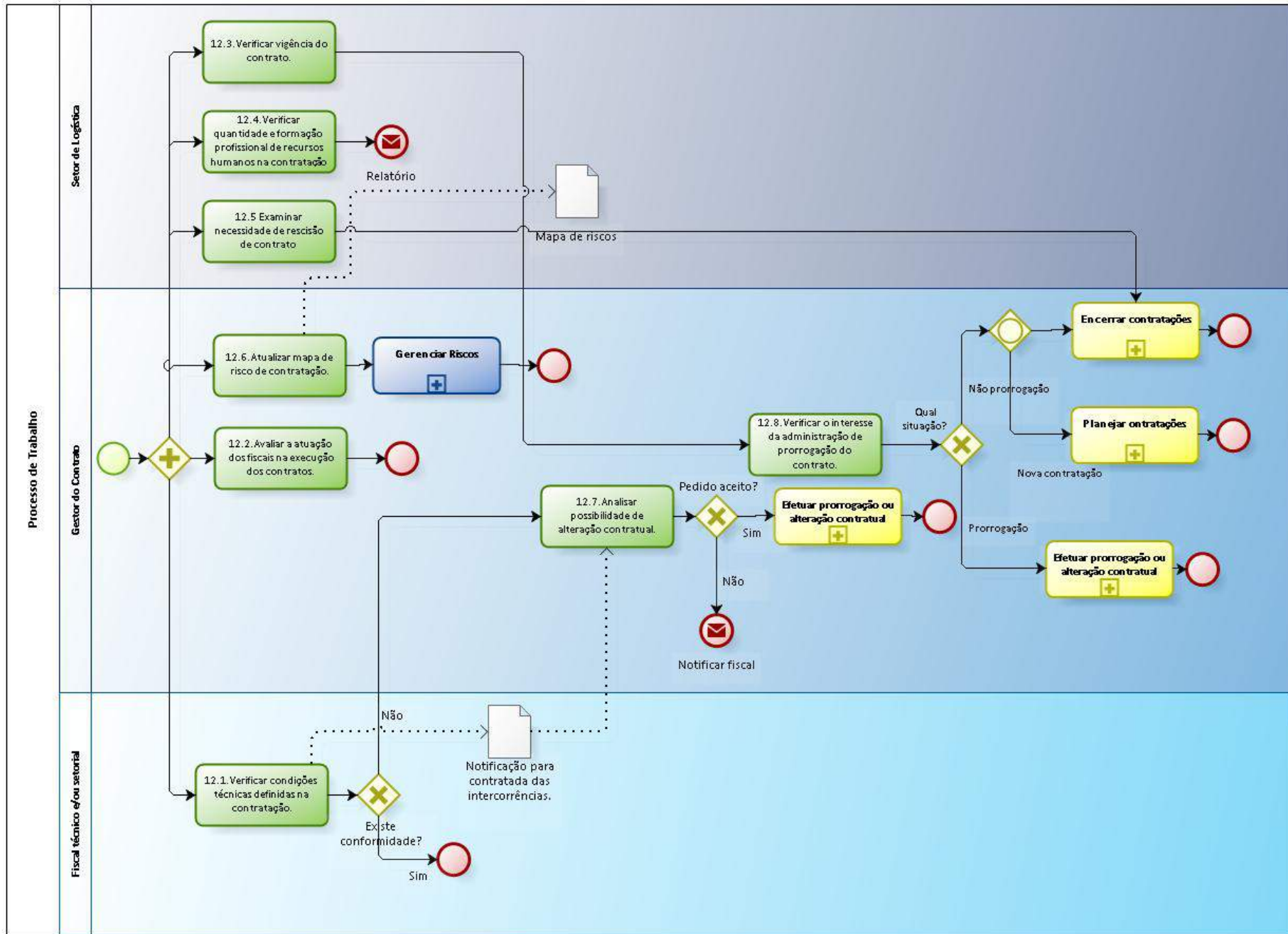


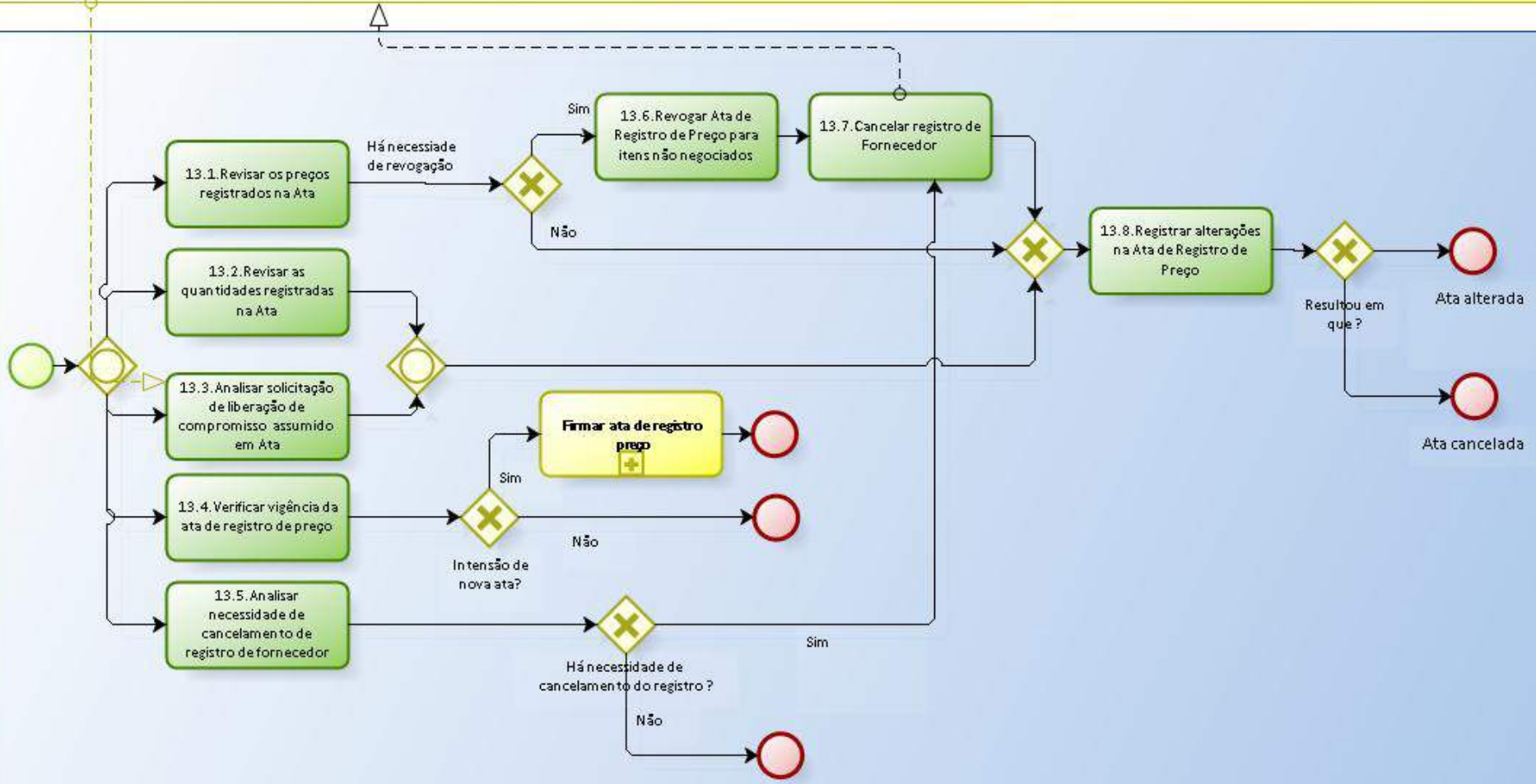


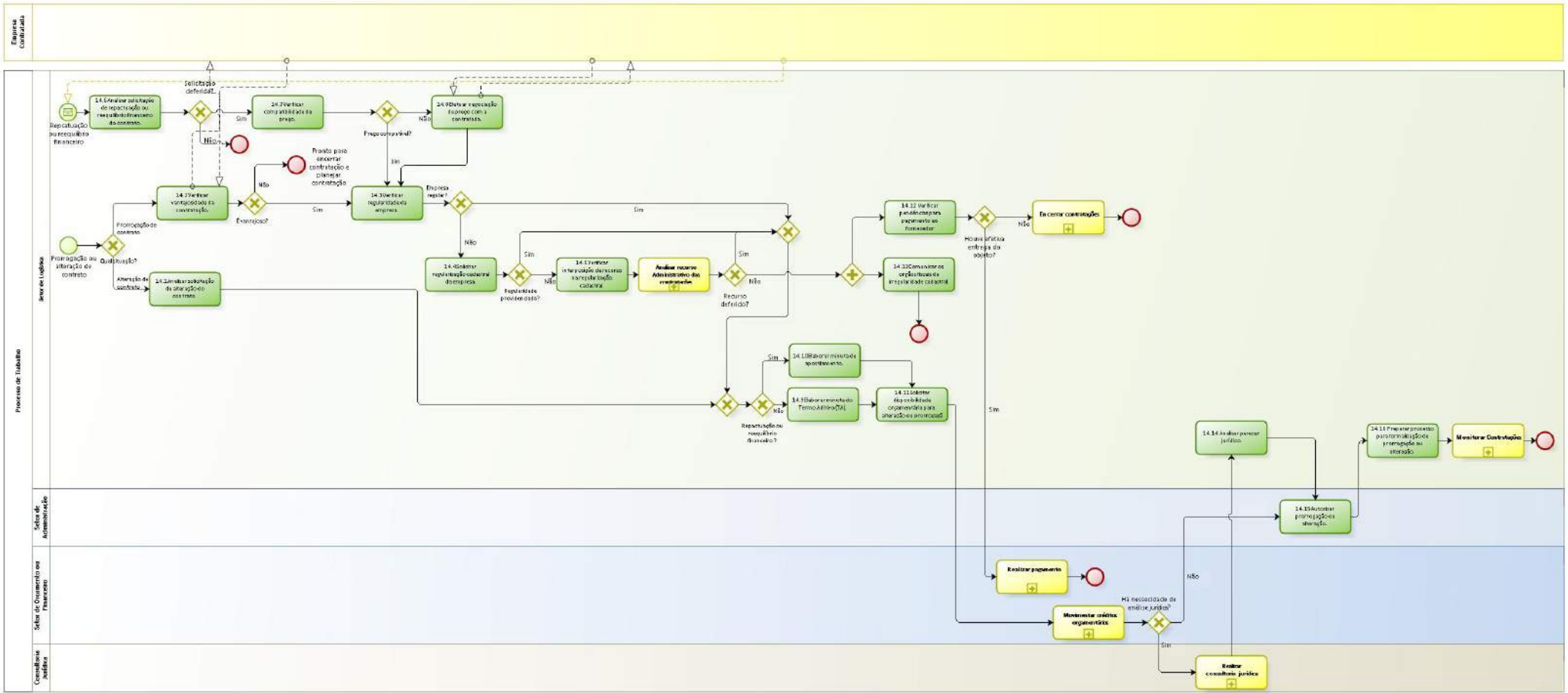


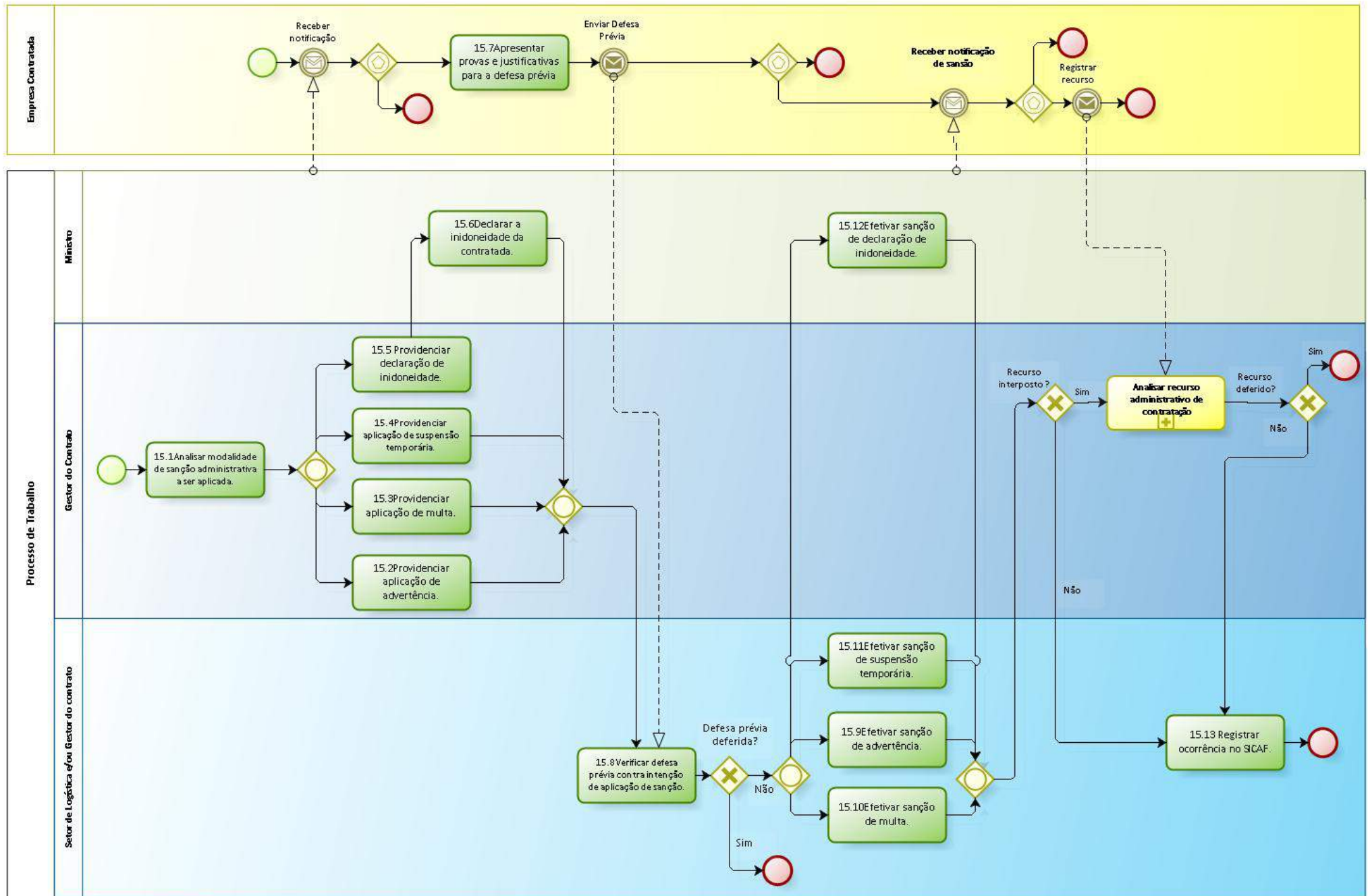


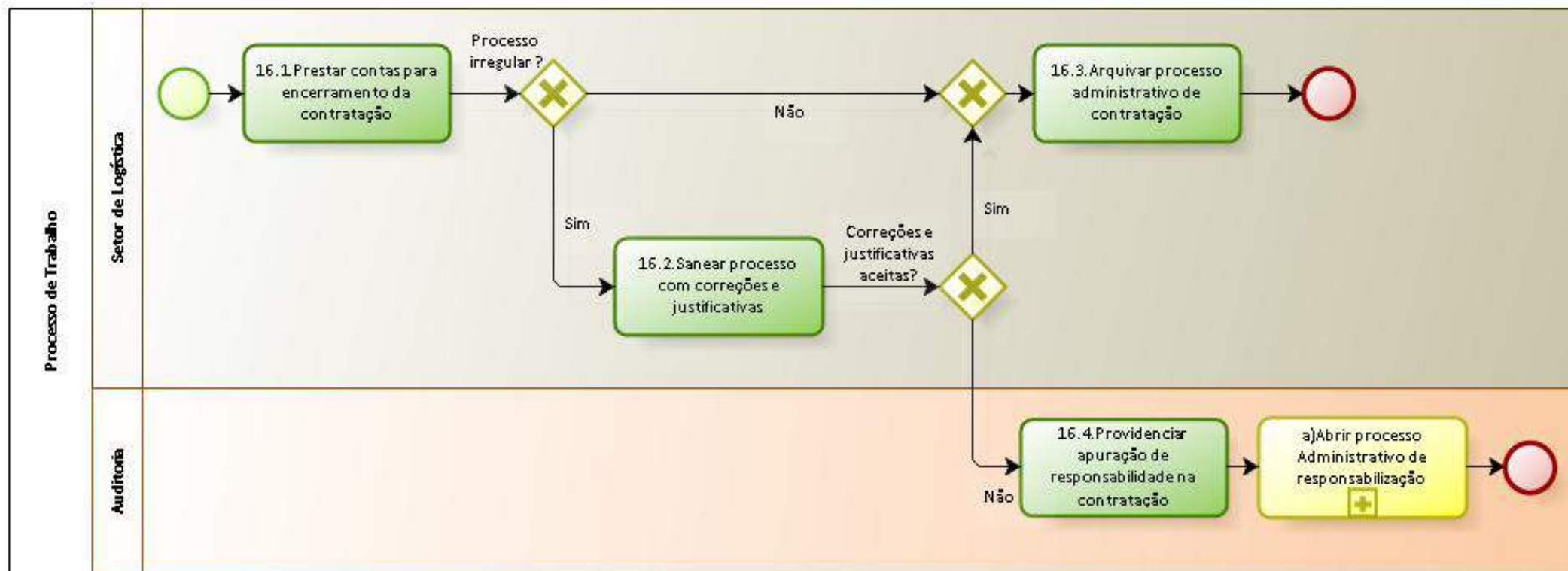












OBRIGADO!

G·NOVA



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

