



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LUÍZA PORTO ALBERNAZ

**Política de Centralização de Aquisições:**  
Um Estudo de Caso sobre a Central de Compras e Contratações do  
Governo Federal

Brasília – DF  
2016

LUÍZA PORTO ALBERNAZ

## Política de Centralização de Aquisições:

Um Estudo de Caso sobre a Central de Compras e Contratações do  
Governo Federal

Monografia apresentada ao  
Departamento de Gestão de  
Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção de título de  
Bacharel em Gestão de Políticas  
Públicas.

Professora Orientadora: Profa.  
Dra. Sheila Cristina Tolentino  
Barbosa

Brasília – DF  
2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pp PORTO ALBERNAZ, LUÍZA  
Política de Centralização de Aquisições: Um Estudo de Caso sobre a Central de Compras e Contratações do Governo Federal / LUÍZA PORTO ALBERNAZ; orientador Sheila Cristina Tolentino Barbosa. -- Brasília, 2016. 73 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Compras públicas. 2. Aquisições públicas. 3. Centralização. 4. Central de compras. 5. Gestão pública. I. Tolentino Barbosa, Sheila Cristina, orient. II. Título.

LUÍZA PORTO ALBERNAZ

## Política de Centralização de Aquisições:

Um Estudo de Caso sobre a Central de Compras e Contratações do  
Governo Federal

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso  
de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

LUÍZA PORTO ALBERNAZ

Profa. Dra. Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Professor-Orientador

---

Prof. Dr. Franco de Matos

Professor-Examinador

---

Prof. Mauro G. M. Capelari

Professor-Examinador

Brasília, 12 de dezembro de 2016

## EPÍGRAFE

*“Não se pode ensinar tudo a alguém, pode-se apenas ajudá-lo a encontrar por si mesmo.”*

Galileu Galilei

*A Tia Edith, por me ensinar que só conseguimos as coisas na vida a partir dos estudos. Que você esteja olhando por nós. Saudades eternas.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Iracema, por jamais me desamparar nos momentos de dificuldade.

A Renato, por todo o aprendizado durante a minha trajetória universitária.

A Kiko, pelo apoio em todos os momentos.

A Igor, por todo apoio e paciência nestes anos juntos.

A Marina, Felipe e Júlia, por toda ajuda nesta caminhada.

A Tio Zeca, por todas as recordações felizes.

A Sheila Tolentino, pela paciência, aprendizado e disposição a me ajudar sempre que foi preciso.

A Equipe da Central de Compras, na pessoa da Virgínia Bracarense, pelo auxílio na coleta e esclarecimento dos dados da pesquisa.

A Equipe do Instituto Pensar Agropecuária, pelo apoio e flexibilidade.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.  
Muito obrigada.

## RESUMO

O presente trabalho busca descrever a estratégia de centralização das aquisições da Administração Pública Federal (APF) com base no caso implementação da Central de Compras e Contratações do Governo Federal. A Central de Compras foi implementada em 2014 visando ao aperfeiçoamento do processo de aquisição, com ganho de eficiência. O referencial teórico trata da modernização da gestão pública, da transparência das compras, do poder de compra e estratégias de aquisição, da qualidade do gasto e os processos da APF, e ainda das mudanças no mercado via intervenção do setor público. A metodologia foi baseada em pesquisa qualitativa com os gestores responsáveis pela criação e manutenção da Central de Compras, mediante entrevista, análise de conteúdo e documental. Na parte empírica, são analisados: o processo de criação da Central de Compras e sua caracterização como uma prática de mudança da gestão pública, os efeitos decorrentes da utilização da Central como recurso de aperfeiçoamento da gestão pública e as eventuais melhorias para o processo de aquisições da Administração Pública Federal. A conclusão é de que a Central tem contribuído para decisões de aquisição alinhadas às necessidades dos seus usuários, buscando ampliar a eficiência alocativa dos recursos públicos.

Palavras-chave: compras públicas. Aquisições públicas. Centralização. Central de compras. Gestão pública.

## ABSTRACT

This paper aims to describe the strategy of Federal Public Administration procurement's centralization through the Purchasing and Hiring Central of the Federal Government. The Purchasing Central was implemented in 2014, seeking to improve the purchasing process, with efficiency gaining's. The theoretical background approaches the public management's modernization, transparency, strategies and purchase power, as well as the quality of spending and Federal Public Administration's processes, also addressing market changes due the government's intervention. The methodology was based on a qualitative research with managers responsible for the creation and maintenance of the Purchasing Central, using interviews and document analysis. In the empirical part are analyzed: the creation process of the Purchasing Central and its characterization as an action of public management's changing, the effects of using the Central as an implement for public management perfecting and the improvements in the public procurement process. It was concluded that the Central has been contributing to purchasing decisions aligned with user's needs, aiming to expand the allocative efficiency of public resources.

**Key-words:** public procurements. Public purchases. Centralization. Purchase Central. Public management.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma Pregão Eletrônico .....	21
Gráfico 1 – Despesas do Governo Central – 1997-2015 .....	23
Gráfico 2 – Receitas do Governo Central – 1997-2015 .....	23
Gráfico 3 – Receitas e Despesas do Governo Central – 1997-2015.....	24
Figura 2 – Organograma da Central de Compras.....	38

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APF – Administração Pública Federal  
ASEGE – Assessoria Especial para Modernização da Gestão  
Central – Central de Compras e Contratações do Governo Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LPA – Lei de Processo Administrativo  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
PEN – Processo Eletrônico Nacional  
PIB – Produto Interno Bruto  
SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados  
TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.1 Tema.....	13
1.2 Delimitação do Tema .....	13
1.3 Contextualização .....	13
1.4 Formulação do Problema .....	14
1.5 Objetivo Geral.....	14
1.6 Objetivos Específicos .....	14
1.7 Justificativa .....	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1 Modernização da Gestão Pública .....	16
2.2 Transparência das Compras .....	17
2.3 Poder de Compra e Estratégias de Aquisição.....	18
2.4 Pregão Eletrônico .....	20
2.5 Qualidade do Gasto .....	22
2.6 Processos da Administração Pública.....	25
2.7 Mudanças no Mercado via intervenção do Setor Público .....	26
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	26
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa .....	27
3.2 Caracterização da Organização, setor ou área, objeto do estudo .....	28
3.3 Participantes da pesquisa.....	29
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa.....	29
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados .....	30
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	32
4.1 Antecedentes da Central de Compras.....	32
4.2 Processo de implementação da Central de Compras.....	34
4.2.1 Aspectos Tecnológicos.....	39
4.2.2 Participação dos órgãos de controle .....	40
4.3 A Central de Compras em funcionamento .....	40
4.3.1 Poder de Compra.....	42
4.3.2 Desafios e dificuldades enfrentados .....	43
4.3.3 Transparência da Central.....	45
4.3.4 Modalidades de licitação empregadas .....	47
4.3.5 Redes de relacionamento.....	49
4.3.6 Fontes de recurso.....	50
4.4 Limitações e perspectivas da Central de Compras.....	50
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	53
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO .....	57
APÊNDICE A .....	61
APÊNDICE B .....	63
APÊNDICE C .....	64
APÊNDICE D .....	65
APÊNDICE E.....	67
APÊNDICE F.....	68
APÊNDICE G .....	69
ANEXO A.....	70

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 22, inciso XXVII, atribuiu privativamente à União a competência de 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, estabeleceu princípios gerais e definições e instituiu controles mais rígidos sobre as licitações.

A ideia de centralizar compras ainda é bastante nova na Administração Pública Federal, pois, até muito recentemente, cada órgão era encarregado de realizar suas próprias compras, e isso resultava em inúmeras licitações para adquirir os mesmos tipos de materiais e serviços. Assim, ao longo de um mesmo exercício financeiro, os órgãos da administração pública direta e autárquica acabavam por realizar diversas licitações para adquirir itens idênticos entre si.

Essa sistemática gerava ônus para as áreas administrativas, pois limitava a possibilidade de negociar com o mercado e obter ganhos em escala. Nesse sentido, uma medida que se mostrou adequada para superar essa limitação foi a adoção de uma estratégia de centralização das compras públicas. Essa medida se concretizou com o advento da Central de Compras e Contratações do Governo Federal, a qual tem como um dos seus objetivos principais centralizar as aquisições e contratações de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da Administração Pública Federal.

A Central de Compras foi implementada em janeiro de 2014, e, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já é possível destacar alguns dos seus resultados, tais como: a economia de R\$ 48 milhões no custo com passagens aéreas no período de setembro de 2014 a março de 2015; a redução nas compras de imagens orbitais, pois antes haviam 108 tipos de imagens por satélite licitadas pelos órgãos e hoje são apenas 8. Essa redução e padronização dos itens ajudam na especificação do produto e na interação da Central com o mercado, tornando mais evidente e transparente a real demanda do setor público.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende abordar a motivação para a criação da Central de Compras e identificar os desafios e dificuldades de sua implementação, discutindo a forma pela qual a política de centralização de aquisições via Central de Compras tem se materializado.

A metodologia foi baseada em pesquisa do tipo qualitativa mediante utilização de entrevistas e pesquisa documental. As entrevistas foram realizadas com os gestores responsáveis pelo desenvolvimento do projeto inicial da Central de Compras, durante a sua

implementação e após a sua consolidação como uma Diretoria do Ministério do Planejamento. A documentação examinada trata dos registros administrativos que contém o histórico de criação da Central.

## 1.1 Tema

Política de aquisições do Governo Federal.

## 1.2 Delimitação do Tema

A Central de Compras e Contratações do Governo Federal como ferramenta de gestão das aquisições públicas do Poder Executivo Federal.

## 1.3 Contextualização

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a existência de diversas áreas que executavam atividades-meio comuns e contínuas na estrutura das instituições da Administração Pública Federal (APF) indicou a necessidade de sugerir um projeto que “visasse o aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, por meio de economias processuais e ganhos de escala obtidos com a centralização das funções de apoio relativas a atividades comuns e repetitivas dos órgãos e entidades da APF.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015)

Com esta finalidade, foi criada a Central de Compras e Contratações do Governo Federal. O objetivo de centralizar compras públicas é implementar modelos e procedimentos que permitam adquirir bens e contratar serviços de uso comum pelos diversos órgãos da Administração Pública Federal. Assim, como comentado na parte introdutória do presente trabalho, a Central busca centralizar toda a demanda que provém dos outros órgãos e fazer um “filtro qualificado” para demonstrar ao mercado as reais necessidades da Administração em termos de insumos.

A estratégia utilizada para a criação da Central de Compras foi baseada na metodologia *Strategic Sourcing* – metodologia geralmente utilizada por áreas de compras, por meio da qual é analisado o custo da aquisição de cada produto ou serviço, além da gestão de projetos – e sua finalidade era constituir novos modelos de aquisições de bens e contratação de serviços que eram comuns aos órgãos da APF.

Instituída pelo Decreto 8.189, de 21 de janeiro de 2014, a Central de Compras era uma unidade vinculada à Assessoria Especial para Modernização da Gestão – ASEGE, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Hoje, a Central é vinculada à Secretaria de Gestão – SEGES, do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. De acordo

com o Site do Governo Eletrônico, são objetivos da Central de Compras, no âmbito do Poder Executivo Federal:

- Desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;
- Planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum a partir da demanda estimada pelos órgãos e entidades;
- Acompanhar a formalização dos contratos referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade junto aos órgãos e entidades, orientando-os quanto à gestão contratual;
- Expedir normas complementares para efetivação de suas atribuições, observadas as normas gerais definidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

#### **1.4 Formulação do Problema**

Com base no exposto anteriormente, é enunciada a seguinte pergunta de pesquisa:

De que forma vem sendo implementada a política de centralização de aquisições no âmbito do Governo Federal via Central de Compras?

#### **1.5 Objetivo Geral**

Descrever a estratégia de centralização das aquisições da Administração Pública Federal e seus desdobramentos via Central de Compras.

#### **1.6 Objetivos Específicos**

1. Descrever o processo de criação da Central de Compras;
2. Evidenciar a Central de Compras como uma prática de mudança da gestão pública;
3. Identificar e avaliar os efeitos decorrentes da utilização da Central de Compras e Contratações do Governo Federal como recurso de aperfeiçoamento da gestão pública;
4. Diagnosticar se a Central está trazendo melhorias para o processo de aquisições da Administração Pública Federal.

## 1.7 Justificativa

Ao longo de sua evolução histórica, o Estado sempre foi confrontado por demandas sociais crescentes e recursos públicos limitados. Assim, a necessidade de “fazer mais com menos” induziu a Administração Pública a buscar soluções que permitissem, ao mesmo tempo, viabilizar o funcionamento das suas instituições e oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos que, em última instância, financiam o Estado por meio do pagamento de tributos.

Nesse contexto, o objeto da presente pesquisa, qual seja, a Central de Compras e Contratações do Governo Federal, guarda estreita relação com o princípio constitucional da eficiência que rege a Administração Pública brasileira, em todos os níveis de governo. Isso porque a adoção de uma política de centralização de aquisições pressupõe o aperfeiçoamento de práticas gerenciais há muito arraigadas no âmbito do setor público, com o intuito de otimizar os processos de compras, sem perder de vista o atendimento às normas legais, mas essencialmente almejando maximizar os benefícios para a sociedade e para a própria gestão pública.

Assim, a investigação ora proposta – sobre os resultados até aqui obtidos pela Administração Pública Federal a partir da implementação da Central – visa contribuir para o avanço dos estudos científicos voltados à melhoria da gestão pública no âmbito da APF. Com efeito, é de grande interesse para a ciência da Administração conhecer a experiência prática do modelo, com enfoque especial em seus benefícios e em suas limitações, de modo que se possa aperfeiçoar, com base nas conclusões desta pesquisa, o estado-da-arte relativo à prática da aquisição centralizada de bens e serviços pelas organizações públicas.



## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Modernização da Gestão Pública**

A busca por melhores resultados na prestação dos serviços públicos tem levado a Administração Pública a adotar novas práticas de gestão, com foco em eficiência, eficácia e qualidade. A pressão social e a conscientização dos cidadãos acerca dos seus direitos junto ao Estado impuseram uma mudança na postura dos gestores públicos, antes autorreferenciados em seus processos de trabalho e hoje cada vez mais voltados para a satisfação das demandas da sociedade.

Nesse sentido, a tecnologia tem sido um fator relevante para o aperfeiçoamento de rotinas administrativas e de procedimentos de suporte à consecução das atividades finalísticas das organizações públicas. Usualmente, o setor privado costuma ter acesso a novas ferramentas de gestão antes mesmo que o setor público tome conhecimento da sua existência. Isso porque, na relação entre o mercado e as empresas, prevalecem os interesses particulares de ambas as partes, ao passo que, na relação entre o mercado e o Estado, a supremacia do interesse público exige uma série de garantias e salvaguardas que, em última instância, acabam por tornar a relação mais complexa e burocrática.

Não obstante, percebe-se a intenção da Administração Pública de se aproximar das melhores práticas de gestão do setor privado, com vistas a aprimorar a sua atuação e oferecer entregas mais efetivas aos cidadãos. A política de centralização das aquisições do Governo Federal insere-se nesse contexto de modernização, na medida em que, por intermédio da Central de Compras e Contratações, busca-se: i) ampliar a eficiência dos processos de trabalho, resguardando-se a legalidade que deve lhes pautar; e ii) obter vantagens econômicas na forma de ganhos de escala, assegurando-se a qualidade dos bens e serviços adquiridos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016)

Com efeito, segundo Abrucio (2007), “a eficiência, além de reduzir gastos governamentais, pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos”, assim como a redução de custos das atividades estatais tende a “(...) melhorar a vida da população, reduzindo seus custos de transação para obter serviços públicos”.

Ocorre que os desafios inerentes à estratégia de modernização da gestão pública são proporcionais aos benefícios que dela podem advir. Assim, deve-se atentar para o fato de que iniciativas modernizadoras como a Central de Compras e Contratações do Governo Federal certamente costumam enfrentar resistências, sobretudo por parte daqueles que pactuam de uma

visão limitada da gestão, voltada para o mero cumprimento das formalidades do processo de aquisições públicas, bem como por parte de fornecedores acostumados com as práticas tradicionais de seleção de propostas nos processos licitatórios convencionais. Contudo, o balanço entre desafios e benefícios da modernização da gestão pública tende a ser favorável à mudança, contribuindo para entregas mais efetivas do Estado à sociedade.

## 2.2 Transparência das Compras

Segundo Abrucio (2007), “a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção”. De fato, com o advento das chamadas “Páginas de Transparência Pública”, o Governo Federal passou a tornar disponíveis informações pormenorizadas acerca das licitações, compras e contratações efetuadas por cada órgão e entidade desde o ano de 2005, em face do Decreto nº 5.482 de junho de 2005.

Com efeito, o Governo Federal reconhece que (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016):

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve as noções de cidadania.

É possível perceber, portanto, que o requisito da transparência é essencial para a boa relação entre governo e sociedade, na medida em que possibilita o acompanhamento acerca da adequada destinação dos recursos públicos, favorecendo a confiança dos cidadãos na atuação do Estado.

Essa constatação está presente em estudo de Ribeiro (2009) sobre a promoção da transparência nos portais estaduais de compras eletrônicas, no qual considera que a tecnologia da informação pode potencializar a transparência das aquisições públicas como um elemento capaz de assegurar um governo mais democrático e próximo do cidadão. Contudo, a referida autora assevera que (RIBEIRO, 2009):

(...) esta promoção pode ser limitada pela própria condição de acesso às tecnologias e quanto a profundidade e qualidade da informação disponibilizada ao cidadão que prejudicaria a fruição dos direitos do cidadão.

(...)

(...) as tecnologias da informação e comunicação não serão promotoras dos direitos de cidadania por si só, mas também depende de uma cultura de

transparência em que tanto a sociedade estará disposta a controlar e entender o Poder Público quanto este agir em prol do acesso à informação.

Portanto, a despeito da disponibilidade de informações detalhadas sobre as compras públicas federais no Portal da Transparência e na plataforma Comprasnet, a concretização de benefícios potenciais – tais como redução de custos, combate à corrupção e responsabilização democrática dos gestores – depende fundamentalmente do grau de controle social a que tais informações estarão submetidas. No Brasil, o Estado Democrático de Direito sob a égide da Constituição Federal de 1988 está próximo de completar apenas trinta anos, o que indica a possibilidade de se avançar ainda mais em matéria de transparência e controle social.

### **2.3 Poder de Compra e Estratégias de Aquisição**

Segundo Fiúza e Medeiros (2014), a busca pela eficiência nas aquisições públicas e, conseqüentemente, na prestação de serviços públicos no Brasil foi historicamente prejudicada por uma legislação “(...) presa tão somente ao formalismo e ao cumprimento de ritos que, no mais das vezes, não guardam qualquer correlação com a eficiência do processo produtivo de um órgão público, muito menos com o bem-estar do cidadão (...)”.

Ainda de acordo com os referidos autores, as normas de regência do processo de compras governamentais deveriam focar aspectos mais voltados ao atendimento do interesse público, em especial, os objetivos da aquisição e as condições de mercado (FIÚZA E MEDEIROS, 2014). Com efeito, a necessidade de haver rigorosas normas para efetuar as compras públicas acaba por limitar a interpretação da atividade final da licitação, que é realizar aquisições de maneira que traga vantagens para a administração pública.

De acordo com o art. 16 da Instrução-Normativa nº 4/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, essa avaliação de riscos pressupõe o cumprimento das seguintes etapas:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso dos processos de contratação e de gestão contratual;
- (...)
- III - mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais relacionados a cada risco identificado;
- IV - definição das ações previstas a serem tomadas para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionado a cada risco;
- V - definição das ações de contingência a serem tomadas caso os eventos correspondentes aos riscos se concretizem; e
- VI - definição dos responsáveis pelas ações de prevenção dos riscos e dos procedimentos de contingência.

Aliado à análise de risco, o levantamento de mercado é outra etapa fundamental do planejamento de aquisições públicas. É pretendido, por meio do referido levantamento, fazer a identificação de quais as condições já existentes no mercado que podem atender às exigências estabelecidas, de modo a “alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016). As estimativas preliminares de preços visam apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial quanto à relação custo-benefício e ao poder de compra e barganha do ente público.

O poder de compra do Estado, por sua vez, pode ser entendido como (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2007 *apud* SILVA, 2008):

O direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.

Nesse sentido, o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, com melhoria da qualidade do serviço público, bem como auxiliar no atingimento de outros objetivos de governo tais como a da geração de emprego e renda a pequenos e médios empresários, além de

Embora as aquisições de bens e serviços comuns via Central não se destinem, precipuamente, a favorecer determinado setor ou localidade, os ganhos de escala derivam da possibilidade de ampliação significativa da demanda, ao concentrar as necessidades de bens e serviços comuns dos diversos órgãos e entidades em uma única plataforma de negociação.

Silva (2008) leciona que o uso do poder de compra para além da ótica da eficiência estrita é uma questão de grande complexidade a ser enfrentada. Nesse sentido:

As implicações para a sua utilização, de uma forma geral, decorrem das diversas possibilidades que esta capacidade proporciona, do grande número de variáveis a serem consideradas e da inclusão de diversos segmentos sociais que devem se envolver no processo, o que faz com que aspectos econômicos, sociais, políticos e jurídicos ganhem relevância e se transformem em elementos essenciais à sua perfeita elaboração ou implementação.

É notável, portanto, por meio deste poder, que a Central de Compras constitui elemento-chave para a consecução da estratégia de aquisições do Governo Federal, que dispõe de um

poder de compra significativo do ponto de vista de escala. O gerenciamento unificado da demanda, aliado à especificação detalhada dos bens e serviços a serem adquiridos, contribui para o adequado planejamento da contratação e para a gestão de riscos na execução dos contratos, potencializando os benefícios tanto para o Estado, quanto para os fornecedores e a sociedade em geral.

## **2.4 Pregão Eletrônico**

Criado através da Lei 10.520/2002, o Pregão Eletrônico é uma modalidade licitatória bastante utilizada pelos órgãos da Administração Pública para adquirir bens e serviços comuns. Por sua vez, o Decreto 3.555/2000, com redação dada pelo Decreto 7.174/2010, define bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado”.

São objetivos principais do Pregão Eletrônico o aumento da quantidade de fornecedores participantes, pois essa modalidade licitatória permite que um maior número de empresas participe do certame. Além disso, o Pregão possibilita a diminuição dos custos do processo, pois proporciona também a negociação de forma efetiva entre os licitantes. No mais, essa modalidade também é considerada transparente, pelo fato desta ser aberta à população para participarem de todo o processo. (Decreto 7.174/2010 art. 9º, § 2º)

Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015), em 2013, o Pregão Eletrônico possibilitou uma economia de R\$ 9,1 bilhões nas compras públicas do Governo Federal. Onde, apenas no ano de 2013, as aquisições realizadas pelo Pregão somaram R\$ 41 bilhões e, se tivessem sido feitas de acordo com valores usuais de mercado, teriam ficado no valor de R\$ 50,1 bilhões. Já em 2014, a economia foi de R\$ 7,8 bilhões.

As empresas dispostas a participar do certame devem fazer o cadastro na *web site* dos órgãos solicitantes, com o suporte do Portal do Comprasnet (Decreto 5.450/2013 art. 17 § 1º). Assim, o fornecedor receberá uma senha de acesso para a certificação da empresa que for participar do Pregão. Após a confirmação desta certificação, o fornecedor está habilitado a participar dos certames que são referentes àquele determinado órgão.

De acordo com o Decreto nº 5.450/2005, em seu art. 2º, o pregão “(...) realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. ” Assim sendo, o Pregão ocorre por intermédio de um computador com acesso à internet, utilizando o Comprasnet – sítio onde são apresentadas as propostas pelos concorrentes –, com a fixação da

menor proposta. O pregoeiro, que é a pessoa a qual faz a mediação dos lances, provoca os concorrentes a darem os lances até que não haja mais valores a serem ofertados. Então, é declarado vencedor a empresa ou pessoa física que oferecer o menor preço pelo produto ou serviço licitado.

Após a empresa vencer o certame – a qual deu o lance de menor valor pelo produto ou serviço –, é necessário realizar a verificação da mesma e, caso a empresa não esteja devidamente habilitada, é verificada a documentação da segunda empresa e assim sucessivamente, até que uma das empresas esteja totalmente correta com os documentos e, por fim, é realizada a contratação da mesma.

A modalidade de licitação geralmente empregada pela Central de Compras é o Pregão Eletrônico, em razão de seus objetos de licitação que como na modalidade do pregão são bens ou serviços comuns, por isso sendo necessário fazer a menção desta modalidade e como ela se insere no presente referencial teórico.

O fluxograma a seguir ilustra as etapas constitutivas da modalidade licitatória Pregão Eletrônico, permitindo visualizar a dinâmica de todo o processo:

**Figura 1 – Fluxograma Pregão Eletrônico**



Fonte: elaboração própria.

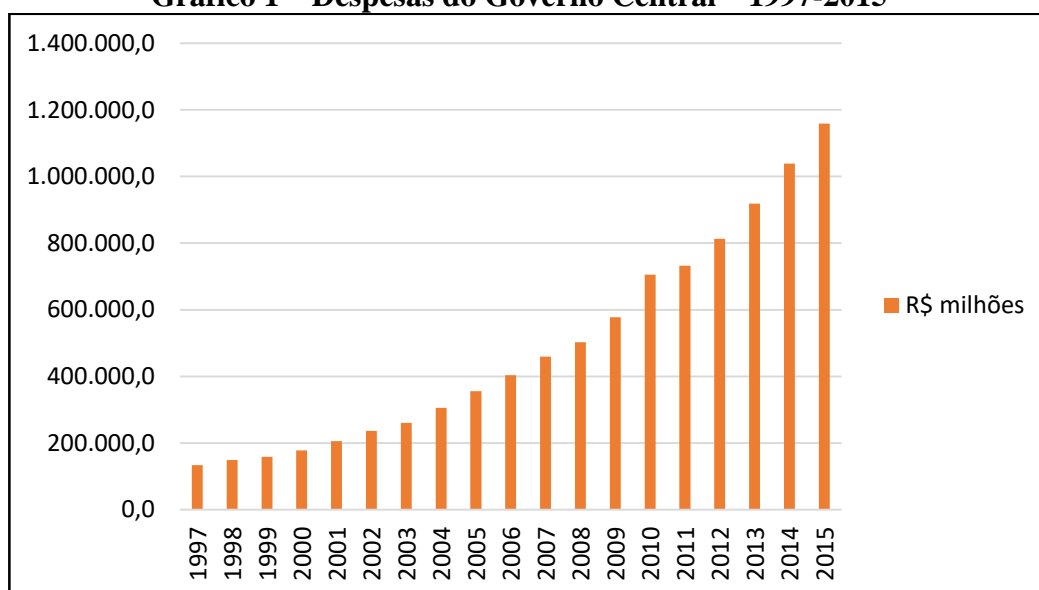
## 2.5 Qualidade do Gasto

Como já mencionado ao longo deste trabalho, a política de centralização dos processos de aquisições públicas do Governo Federal tem o potencial de contribuir para o alcance da eficiência alocativa dos recursos públicos destinados à compra de insumos e contratação de serviços. De acordo com Maia *et al* (2013):

Os gastos públicos são os instrumentos de atuação dos governos. Por meio de sua utilização, os governos definem as prioridades em relação à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados. Os gastos públicos são, portanto, a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governos.

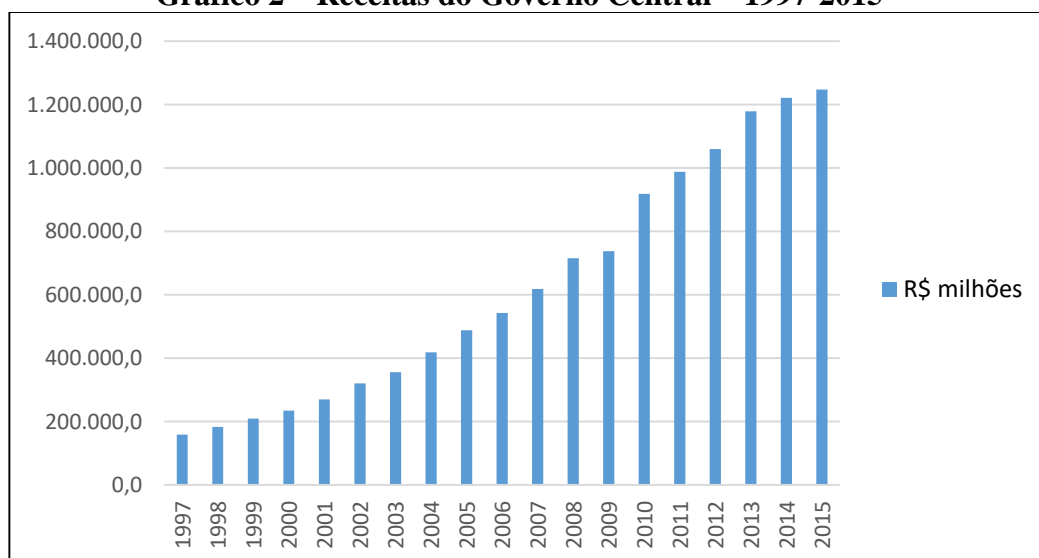
Segundo Mattos e Terra (*in* BOUERI *et al*, 2015), ao assumir a maximização do bem-estar social como meta final do Estado contemporâneo, “os governos devem definir os objetivos corretos relacionados a um maior nível de satisfação social”. A partir da definição desses objetivos, os autores entendem ser possível racionalizar o gasto público, com base em indicadores de eficiência (ótica de custo) e de desempenho (ótica de bem-estar gerado).

Ademais, há que se considerar as restrições impostas pela atual conjuntura econômica do país. A série histórica das despesas do Governo Central revela o crescimento acentuado dos dispêndios ao longo dos últimos anos (IBGE, 2016). Em 1997, foram gastos R\$ 133 bilhões, ao passo que em 2006 as despesas já se encontravam no patamar de R\$ 404 bilhões, denotando um aumento nominal de 203,6%. Nos dez anos seguintes, o crescimento nominal foi de 187%, tendo sido registrado um gasto total de R\$ 1.158,7 bilhões em 2015. Considerando que a inflação medida pela variação do IPCA no período 2006-2015, segundo o IBGE, foi de 77%, o aumento real da despesa nesse período foi de 62%.

**Gráfico 1 – Despesas do Governo Central – 1997-2015**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

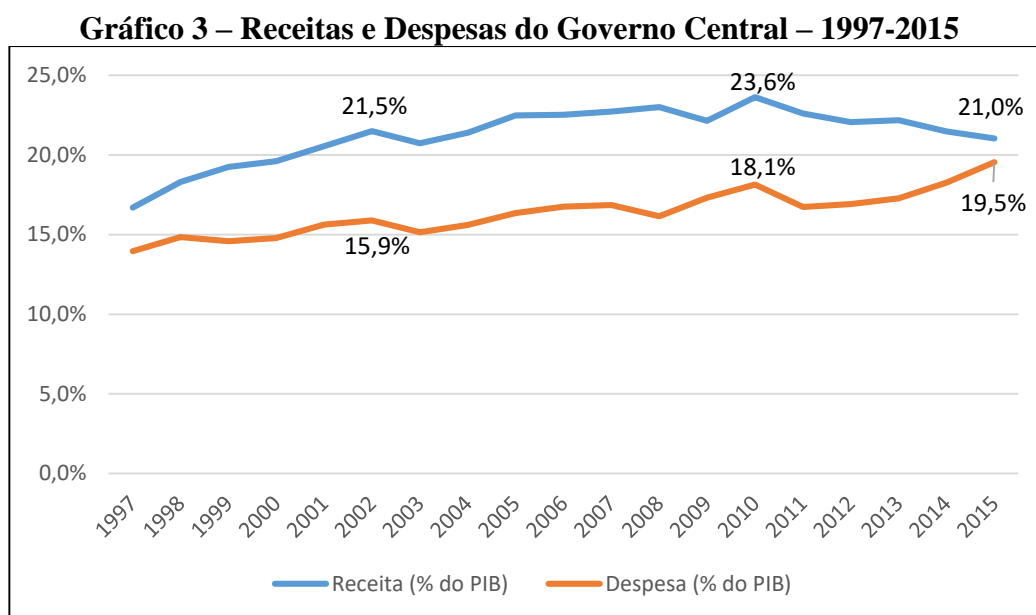
Em paralelo, é possível observar que a elevação dos gastos públicos foi financiada pela arrecadação crescente no período 1997-2015 (IBGE, 2016). No primeiro ano da série, as receitas totalizaram R\$ 159 bilhões e, em 2006, já se encontravam no patamar de R\$ 543 bilhões (aumento nominal de 241%). No último ano da série (2015), a arrecadação foi de R\$ 1.247,8 bilhões, o que corresponde a um crescimento nominal de 130% em relação a 2006. Descontada a inflação do período 2006-2015 (77%), o crescimento real da receita foi de 29,75%.

**Gráfico 2 – Receitas do Governo Central – 1997-2015**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.



Comparando os agregados de receita e despesa federais em percentual do PIB, é possível observar uma tendência de queda da arrecadação e crescimento vertiginoso do gasto. Tal cenário indica que a opção do financiamento das ações do governo via aumento da carga tributária está próxima do seu limite, havendo pouca margem para ampliação da tributação, sobretudo no contexto de recessão econômica que o País atravessa.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Portanto, para Maia *et al* (2013), um caminho que ainda se mostra viável “para disponibilizar melhores serviços à população é reduzir as despesas públicas, buscando aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos”. Nesse sentido, cumpre mencionar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, apresentada pelo Governo Federal em 15 de junho de 2016, que visa estabelecer um limite máximo para o crescimento das despesas públicas.

Em face desse cenário de aguda restrição fiscal, a melhoria da qualidade do gasto público se mostra indispensável. Isso porque, daqui em diante, será cada vez mais necessário à gestão pública compatibilizar a escassez de recursos orçamentários disponíveis e o clamor social por um Estado mais eficiente e apto a atender às demandas coletivas por serviços públicos de excelência.

## 2.6 Processos da Administração Pública

A evolução dos modelos brasileiros de gestão pública rumo a uma Administração Pública gerencial voltada para resultados é sintetizada por Mascarenhas *et al* (2005), a partir do quadro descrito por Bresser Pereira e Spink (2001), nos seguintes termos:

- a) administração patrimonialista: retrata a transformação dos cargos públicos em favoritismo político, com pouco controle central pelo governo, trazendo a multiplicação de órgãos públicos e sua feudalização por interesses privados, ocorridas entre os anos de 1891 a 1930;
- b) administração burocrática: foi o modelo utilizado a partir dos anos 30, substituiu o patrimonialista e trouxe a ênfase no controle, na centralização de decisões, na hierarquia focada no princípio da unidade de supervisão com rotinas rígidas e controle passo a passo dos processos administrativos; e
- c) administração pública gerencial: iniciada nos anos 80, com ênfase no cliente, ou seja, no cidadão como um beneficiário dos serviços e produtos das organizações públicas. Esse modelo busca a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional, por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores públicos.

No atual estágio de desenvolvimento do modelo gerencial, o foco na eficiência dos processos de trabalho e na qualidade dos serviços prestados ao cidadão tem direcionado os esforços da gestão no sentido de redesenhar os seus processos de trabalho, com vistas a eliminar gargalos e sobreposições e ampliar a produtividade dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos à sua disposição. (BRESSER PEREIRA E SPINK, 2001)

Quanto à remodelagem dos processos de trabalho no contexto da Administração Pública gerencial, Mascarenhas *et al* (2005) destacam os aspectos essenciais a serem considerados, conforme Brassard (1985):

- a) identificação de qual produto e serviço a ser gerado ou disponibilizado;
- b) identificação do cliente, fornecedores e os demais *stakeholders*;
- c) identificação dos requisitos solicitados pelos clientes;
- d) elaboração de especificações a serem utilizados nos processos, baseados nos requisitos dos clientes;
- e) definição dos elementos do processo e estabelecimento das métricas e medições necessárias;
- f) determinação da capacidade do processo; e
- g) avaliação dos resultados do processo, além de seu realinhamento e aperfeiçoamento.

Vê-se, pois, que a racionalidade voltada para a execução dos processos em si – marca típica da gestão burocrática – passa a ser empregada com ênfase na finalidade precípua do serviço público, qual seja, atender aos anseios da sociedade, de acordo com os princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 37). Certamente que a correta identificação das necessidades da coletividade pressupõe a prévia realização de um diagnóstico preciso junto ao público-alvo da intervenção estatal, para que a execução dos processos seja bem-sucedida e atinja o seu objetivo maior de promover o bem-estar social.

## **2.7 Mudanças no Mercado via intervenção do Setor Público**

O Estado atua no mercado tanto do lado da oferta – como prestador de serviços públicos, como do lado da demanda – como adquirente de bens e serviços. Segundo Couto e Ribeiro (2016) *apud* Silva e Barki (2012), as compras governamentais no Brasil movimentam recursos da ordem de 10% a 15% do PIB, magnitude expressiva que atrai as atenções do mercado.

Ocorre que, muitas das vezes, as especificidades inerentes a determinados itens objetos de licitação e as exigências contratuais impostas pela legislação atinente às aquisições públicas acabam por restringir a competitividade dos certames, com reflexos danosos nos preços praticados pelo mercado junto ao setor público. Conforme lecionam Couto e Ribeiro (2016):

Algumas barreiras de caráter econômico são observadas quando se tem a inclusão de critérios muito específicos sobre a manutenção da competitividade. Por exemplo, se um gestor de compras decide exigir numa licitação que determinado padrão específico deva ser cumprido, provavelmente haverá um menor número de fornecedores capazes de atender ao que a administração deseja, e, conseqüentemente, haverá uma elevação dos preços de mercado.

Nesse contexto, é importante que “exista equilíbrio nas exigências formuladas, de tal modo que o papel indutor do Estado para o aparecimento de novas tecnologias não se transforme em direcionamento das licitações para poucos fornecedores” (COUTO E RIBEIRO, 2016). Pois assim, é possível evitar licitações fraudulentas e de pouca transparência e competitividade.

## **3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

A metodologia foi baseada em pesquisa qualitativa, analisando a documentação<sup>1</sup> que contém os registros históricos de sua criação, bem como do seu atual funcionamento e foram

---

<sup>1</sup> Documento do projeto inicial da Central de Compras.

realizadas 05 (cinco) entrevistas com os gestores responsáveis pela criação e manutenção da Central.

A análise dos documentos da Central de Compras foi necessária para descrever o seu o processo de implementação e funcionamento,

Já escolha do método da entrevista permite ao pesquisador compreender a primeira visão do ator envolvido na política pública uma vez que, são estes que determinam o processo e o andamento da política. Portanto, cabe ao método da entrevista especificar e delinear o desenho da política pública em questão.

Foi feita análise dos motivos que levaram à implementação da Central de Compras e Contratações do Governo Federal, avaliando, por meio dos documentos da sua formação, quais foram os desafios para sua implementação e os principais resultados alcançados até o momento.

As cinco entrevistas realizadas foram feitas na cidade de Brasília com a atual Diretora da Central de Compras no dia 08 de setembro de 2016, com o ex-Diretor da Central de Compras na época de sua implementação no dia 06 de outubro de 2016, com o Coordenador Geral de Inteligência de Compras no dia 08 de setembro de 2016, com o Assessor Técnico que acompanhou todo o processo de criação da Central de Compras ainda quando estava sendo elaborado o projeto da Central dentro da Assessoria Especial para Modernização da Gestão (ASEGE) também no dia 08 de setembro de 2016, e com o ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos no dia 16 de setembro de 2016.

Foi feito um estudo de caso, onde, segundo Gil (2002, p. 54), define a necessidade do Estudo de caso "quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou pouco objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento". Para Yin (2001, p. 17), "um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos". Assim, é percebido o estudo de caso aprofundado da Central de Compras a fim de obter conhecimento acerca de todo o seu contexto de implementação e funcionamento.

### **3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa**

O tipo de pesquisa elaborado é de caráter exploratório, tendo sido feito levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o problema pesquisado (GIL, 2007). A pesquisa também tem caráter explicativo, pois este tipo de pesquisa, segundo o autor Antônio Carlos Gil, "tem como preocupação central identificar os fatores que

determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.” A pesquisa explicativa aprofunda o conhecimento da realidade, pois explica a razão e o porquê das coisas. É também de caráter descritivo, por descrever as características da Central de Compras e pela utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

A abordagem é qualitativa, a qual, segundo Silveira e Córdova (2009, p. 31) “não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.” A pesquisa qualitativa atém-se, portanto, a aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando apenas na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. (GERHARDT, SILVEIRA, 2009)

Os dados analisados foram primários e secundários, de modo que os dados primários foram coletados com base em documentos sobre a Central de Compras e os dados secundários foram coletados por meio de entrevista.

### **3.2 Caracterização da Organização, setor ou área, objeto do estudo**

O caso de estudo do presente trabalho é a Central de Compras e Contratações do Governo Federal (Central), do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, sendo, então, a coleta de dados realizada neste setor.

A Central está inserida no âmbito do Poder Executivo, mais precisamente no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) sendo que a Central está diretamente ligada à Assessoria Especial para Modernização da Gestão (ASEGE), a qual foi a criadora da Central.

A estratégia de criação da Central foi auxiliada na metodologia de *Strategic Sourcing* e seu objetivo era constituir novos modelos de aquisições e contratações de bens e serviços que são comuns a diversos órgãos e entidades da APF.

Sua atuação envolve a realização de estudos e mapeamento de processos de compras no âmbito dos órgãos e entidades autárquicas e fundacionais. Outra atribuição é a identificação de melhores práticas e soluções junto ao mercado fornecedor e outros contratantes – públicos e privados –, que são adaptadas e otimizadas para implementação no Executivo Federal.

A Central desenvolve projetos, termos de referência, realiza licitações e contratações de bens e serviços, e articula com as áreas jurídica e finalísticas, de modo a propiciar melhor interação e harmonia nas propostas desenvolvidas, facilitando a implantação dos projetos.

Sua linha de ação tem foco na inovação que implique melhoria de processo, padronização, ganho de escala e que resulte em maior eficiência, redução de despesas públicas e aprimoramento da gestão pública.

Atualmente, a Central é composta por uma Diretoria, três Coordenações Gerais, quatro coordenadores e vinte e sete gestores; sendo um total de trinta e cinco (35) servidores.

### **3.3 Participantes da pesquisa**

As cinco entrevistas foram feitas com a atual Diretora da Central de Compras, com o Coordenador Geral de Inteligência de Compras, com o Assessor Técnico que acompanhou todo o processo de criação da Central de Compras, com o ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos, além do Diretor da Central de Compras na época de sua implementação.

A atual Diretora da Central de Compras e Contratações do Governo Federal abordou as etapas sucessivas e sobre o processo de criação da Central, além de abordar também os riscos e dificuldades enfrentados com a implementação.

O ex-Diretor da Central de Compras e Contratações do Governo Federal discorreu sobre o processo de escolha da mão de obra do corpo técnico (equipe) da Central.

O Coordenador Geral de Inteligência de Compras ponderou sobre como foi desenvolvida a estratégia de compras dentro da Central, bem como acerca da criação do sistema e dos impactos judiciais que a Central de Compras enfrentou.

O Assessor Técnico que acompanhou todo o processo de criação da Central de Compras discorreu também sobre o processo de criação da Central de Compras, bem como sobre sua implementação.

O ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos abordou quais os aspectos tecnológicos foram essenciais para a concretização de compras centralizadas.

### **3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa**

O instrumento de pesquisa utilizado foi um roteiro de entrevistas contendo vinte e três (23) perguntas, que está anexado no apêndice A ao final do presente trabalho. As questões formuladas buscaram contemplar as seguintes dimensões:

- Antecedentes da Central e principais fatores que motivaram a sua criação (perguntas de número 1 e 3);
- O processo de implementação da Central – dificuldades, desafios, oportunidades e experiência prática (perguntas de número 5, 7, 17, 18, 20, 21 e 24);

- O funcionamento da Central – processo operacional e resultados alcançados até o momento (perguntas de número 2, 6, 9 10 a 16, 19, 22 e 23);
- Limitações e perspectivas – avaliação do desempenho da Central e visão de futuro (perguntas de número 4 e 8).

Tais dimensões foram definidas a partir dos objetivos específicos desta pesquisa, permitindo obter uma visão geral acerca de como se deu a mudança de paradigma na gestão das aquisições do Governo Federal com o advento da Central de Compras. Por se tratar de uma política inovadora, certamente a decisão pela sua adoção foi antecedida de amplo debate e estudo, cujos principais pontos foram apresentados nesta pesquisa. Ademais, os resultados e oportunidades de melhoria, ainda que incipientes – dado o curto período em que a Central vem operando –, também foram discutidos, considerando a intenção declarada pelos entrevistados de manter e aperfeiçoar a Central.

Foi aplicado um questionário do tipo semiestruturado, com vinte e três (23) perguntas previamente definidas, o qual está inserido no apêndice A ao final do trabalho. Houve interação permanente entre o entrevistador e o entrevistado, com possibilidade de esclarecimentos adicionais no decorrer das entrevistas. Assim, de acordo com Gil (2002), uma pesquisa semiestruturada “guia-se por algum tipo de roteiro, que pode ser memorizado ou registrado em folhas próprias.”, este roteiro fora utilizado pela autora da pesquisa, que foi guiada por uma relação de pontos de interesses que o entrevistador explora ao longo da entrevista.

Considerando o perfil eminentemente técnico dos gestores entrevistados, as respostas permitiram construir um panorama histórico da Central, desde como se deu o processo decisório de sua criação até as primeiras avaliações operacionais e de resultados às quais a Central foi recentemente submetida. Os aspectos relacionados aos recursos humanos, materiais e tecnológicos mobilizados para pôr a Central em funcionamento também puderam ser devidamente explicitados, uma vez que o rol de entrevistados contemplou os responsáveis tanto pelo nível estratégico da unidade (diretores, coordenador e assessor), quanto pelo nível tático-operacional (gestor de TI).

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

A coleta de dados foi feita nos meses de julho e agosto, com a finalidade de adquirir conhecimento sobre os processos de implementação da Central de Compras, bem como as motivações para a sua implementação.

As entrevistas foram realizadas nos meses de setembro e outubro de 2016 por meio de um roteiro de entrevistas feito por aplicação presencial pela autora do trabalho com os gestores anteriores e atuais da Central de Compras.

Baseado no referencial teórico do presente trabalho, foi feita a codificação das principais definições contidas e isto foi transformado em uma tabela de indicadores a fim de melhorar a análise do trabalho. Esta tabela de indicadores está inserida nos apêndices B a G ao final desta pesquisa.

Após a coleta de dados, foi feita a transcrição das entrevistas para o Word, e, após a essa transcrição, foi feita a análise em planilhas do Excel a fim de codificar as entrevistas, com base nos indicadores previamente definidos.

A partir da codificação das entrevistas, foram extraídos os principais pontos abordados por cada entrevistado, buscando sintetizar as respostas obtidas, de modo a vinculá-las a cada uma das quatro dimensões do questionário (Antecedentes, Implementação, Funcionamento e Perspectivas). Uma vez efetuada essa correspondência entre respostas e dimensões, foi realizada a análise de conteúdo das respostas, a qual foi direcionada pelos indicadores constantes dos apêndices B a G e complementada por trechos das entrevistas fielmente reproduzidos. Os resultados são apresentados a seguir e visam dar cumprimento aos objetivos desta pesquisa.



#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Com o avanço institucional das organizações públicas – processo decorrente do amadurecimento democrático da sociedade e da integração econômica em nível global –, o Estado passou a buscar melhorias na gestão de suas aquisições, de modo a se favorecer desse novo cenário competitivo, sem prejuízo da observância do princípio da legalidade.

Nesse contexto, o controle social também tem cumprido papel relevante. Isso porque os agentes econômicos – famílias, empresas, investidores, dentre outros – ora são fornecedores, ora são beneficiários das compras públicas. Há, portanto, interesses recíprocos em busca da maior eficiência do gasto público, haja vista que os benefícios favorecem a todas as partes envolvidas. Desse modo, uma maior influência desses agentes no processo de aquisições públicas induz o Estado a se orientar não apenas pelo cumprimento do rito processual das compras em conformidade com a legislação, mas sobretudo por requisitos de economicidade, efetividade e transparência.

Para o alcance desses objetivos subjacentes ao mero fornecimento do objeto contratado, é fundamental que as organizações públicas formulem estratégias de aquisição consistentes, pautadas por um planejamento que leve em conta as suas necessidades de suprimentos, as ofertas existentes no mercado, bem como as especificidades dos termos de referências e editais aplicáveis a cada objeto.

Com isso, a análise feita a seguir diz respeito a necessária centralização das compras públicas, por intermédio da Central de Compras e Contratações do Governo Federal e seus processos inerentes, a fim de avaliar o seu processo de implementação, bem como o projeto em funcionamento, além da visão de futuro, por meio dos gestores responsáveis pelo seu funcionamento.

##### **4.1 Antecedentes da Central de Compras**

O contexto em que se iniciaram as tratativas para implementação da Central de Compras foi marcado pela convergência de interesses em prol da ideia de centralização das aquisições. Então, preliminarmente, foi feito um recorte no sentido de centralizar as licitações daqueles objetos considerados comuns a todos os entes da APF.

A iniciativa de criação da Central de Compras condiz com as ideias da Nova Gestão Pública, vez que, de acordo com os dados da pesquisa, a iniciativa teve como foco a busca de eficiência e efetividade nas compras públicas a partir da agregação de demandas para obtenção de vantajosidade nas aquisições por meio de um maior poder de compra.

A padronização de itens é premissa quando se fala de centralização de aquisições e, com esta padronização, é possível ter uma disseminação de informações de descrição dos itens na tentativa de unificar os tipos de produtos comprados, como é feito no catálogo de materiais do SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais). Essa percepção fica visível, segundo o trecho retirado da entrevista com o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, abaixo transcrito:

O Governo Federal percebeu que havia algumas possibilidades de ganhos com a implantação de uma Central de Compras, como por exemplo: ganho de escala, padronização, eliminação de atividades repetidas nos Ministérios, possibilitando que os Ministérios possam atuar nas suas atividades finalísticas, ganho de processo, definição de novos modelos de compras e personalização dessas compras, possibilidade de ter um ganho em termos de produtividade, financeiro, de processo, padronização. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Com base nas entrevistas realizadas, é possível afirmar que existem três motivações comuns para se implementar uma Central de Compras. A principal delas, na discussão de corte de gastos, é a eficiência na diminuição de custos. Isto se faz presente quando é preciso aprimorar a qualidade dos gastos públicos, pois, quando uma Central de Compras é implementada, é possível ampliar consideravelmente os lotes de compras, fazendo com que os produtos e serviços adquiridos custem menos do que se fossem comprados diversas vezes por diversos órgãos diferentes, gerando assim, um ganho de escala.

O segundo ponto é a racionalização. Como exemplo, se vinte e cinco (25) Ministérios aplicam insumos ou utilizam serviços comuns de forma muito semelhante (material de expediente, vigilância etc.), então em vez de realizar vinte e cinco (25) vezes um procedimento de compra idêntico, a despeito de eventuais especificações, é feito um único processo de aquisição para todos demandantes ao mesmo tempo. Desse modo, é possível atingir o objetivo de diminuir o custo, porque a Central irá contratar um volume muito grande e padronizar os objetos, assegurando, assim, uma qualidade mínima necessária. Ou seja, por meio da Central, há um ganho de gestão, mediante a racionalização de custos e a unificação de procedimentos.

O terceiro motivo concerne à mudança do *modus operandi* de comprar e contratar. Geralmente, quando é lançada uma nova licitação, a prática arraigada na Administração Pública é de simplesmente repetir o modelo anterior. Porém, como a Central de Compras foi pensada segundo a lógica da gestão estratégica de suprimentos, antes de repetir o que foi feito, é necessário avaliar se não haveria uma forma melhor de fazer. Então, por meio da Central de Compras, foram buscadas soluções alternativas junto ao mercado, inovando, sempre que

possível, a forma de contratação para obter maior eficiência na aquisição e padronização dos objetos.

Ainda de acordo com os entrevistados, o ganho de eficiência vai desde a simplificação de procedimentos à redução de esforços de realização de inúmeros processos licitatórios. Com isso, é possível perceber que a Central de Compras busca aumentar sua eficiência na gestão de recursos públicos, por meio de seu poder de compra, gerando assim, um ganho de escala na aquisição dos produtos adquiridos pela Central. Isto pode ser percebido no trecho de entrevista realizado com o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, abaixo transcrito:

Melhor utilização da força de trabalho, fazer com que diversas pessoas que estavam realizando processos licitatórios deixassem de fazer. E segundo ponto, economia de escala por conta desses bens e serviços. Na medida que você pode ter uma maior concentração desses produtos e conseqüentemente maior poder de negociação. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

O objetivo fundamental de centralizar compras, no caso da Central, é o ganho financeiro. Há também os ganhos periféricos, que são os ganhos na melhora da especificação do produto, melhora na qualidade do produto ou do serviço prestado, ou seja, há a melhoria do processo para a realização de compras, cumprindo menos etapas e tendo a sua racionalização. Com efeito, para desenvolver uma adequada estratégia, é necessário identificar quais procedimentos e práticas podem ser adotadas para o setor de compras tendo em vista a maximização, segurança e eficácia de suas operações. Com isso, é possível obter com eficiência os produtos e serviços certos nas quantidades corretas, conseguindo alcançar a diminuição de riscos e a transparência de resultados.

Com base no que foi exposto acima, e tendo como referência a análise do conteúdo das entrevistas realizadas, dá-se cumprimento ao primeiro objetivo específico desta pesquisa, qual seja, descrever o processo de criação da Central de Compras.

#### **4.2 Processo de implementação da Central de Compras**

Segundo os entrevistados, o processo de implementação da Central de Compras foi conduzido de acordo com a metodologia *Strategic Sourcing*. Essa metodologia é geralmente utilizada por áreas de compras e suprimentos, onde se analisa profundamente o custo do produto ou serviço através do seu mapeamento. A escolha dessa metodologia teve como premissa a ideia de inovação, tendo em vista a necessidade de se repensar, à luz das melhores práticas do mercado, a forma de contratação então vigente no âmbito da Administração Pública Federal.

A metodologia *Strategic Sourcing* passa por etapas que são importantes, justamente a etapa de como é contratado o bem ou serviço, ou seja, é preciso pensar estrategicamente, prática pouco comum para o Estado. Antes de centralizar uma compra ou antes de propor um método novo, é necessário analisar e estudar como o mercado opera, bem como o funcionalismo da administração.

A Central de Compras foi um projeto desenvolvido na Assessoria Especial para Modernização da Gestão (ASEGE). Essa assessoria tinha diversos projetos de modernização, e a centralização de compras foi percebida como uma provável boa prática para a Administração Pública Federal.

O projeto formalmente começou em janeiro de 2012, de modo que os gestores da Central discutiram o escopo do projeto durante seis meses, até se tornar a Central de Compras. Uma vez fechado esse escopo, foi necessário escolher a equipe e, enquanto isso, foi feito o estudo, o levantamento de experiências, de material teórico, a contratação da consultoria etc. Assim, foi feito um referencial teórico do assunto, para entender o tema e iniciar o desenho do projeto específico da Central.

Em 2013 foi feita a estrutura organizacional, que só foi aprovada em setembro, com expectativa de ser publicada no decreto de janeiro de 2014. O tempo total de projeto foram dois anos estudando, desenhando, estruturando, pensando no sistema e em processos.

Uma dificuldade significativa foi a montagem da equipe que iria conduzir a proposta, pois o projeto da Central de Compras era um dos poucos que estavam sendo desenvolvidos dentro da ASEGE. Os principais riscos estavam relacionados à alocação da equipe e do orçamento. Além disso, o risco de não haver um sistema que conseguisse efetivar suas atividades também impactou o projeto, tendo consequências visíveis ainda hoje.

Outra dificuldade da implementação da Central foi presumir como seria a reação dos demais órgãos do Poder Executivo, pois a criação de uma Central de Compras pressupõe a perda de poder de outras áreas de licitação, e isso pode parecer para alguns, um fator positivo em razão da desoneração das áreas responsáveis por compras, mas para outros pode ser uma dificuldade e gerar uma certa resistência. A própria Administração Pública teve dificuldades de entender o que era a Central, e de enxergar a Central como uma possibilidade não só de ganho de escala, mas também de ganhos para os próprios Ministérios, pois, na medida em que a Central fosse implantada, os órgãos seriam também desonerados e poderiam ter ganhos também.

A posição da Central de Compras como um projeto da Assessoria Especial para Modernização da Gestão favoreceu a sua implementação, porque a ASEGE era uma assessoria

direta ao gabinete do Ministro, então havia uma proximidade com importante centro decisório atuando como facilitador. O projeto da Central se beneficiou da estruturação de uma equipe gestora em que todos possuíam experiências públicas anteriores, sobretudo com expertise em centralização de compras.

O processo de escolha do modelo organizacional foi uma etapa no projeto, na qual foi discutido e definido, com área específica da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP), o modelo jurídico organizacional, ou seja, foi necessário decidir a roupagem jurídica da Central de Compras, se iria ser uma autarquia, uma empresa pública etc. A manifestação final, da equipe de técnicos envolvida nessa discussão, foi de que ela deveria ser uma autarquia, uma vez que constituiria uma estrutura mais robusta e flexível para tratar toda a sua pauta de atividades propostas. Contudo, para a Central se tornar uma autarquia, não seria viável por conta do cronograma do projeto da Central de Compras, pois além de não haver tempo suficiente para aprovar projeto de lei, mecanismo de criação de autarquias, era arriscado implementar algo completamente novo para a Administração Pública Federal e que não havia sido testado ainda, portanto, esse era outro risco que se corria. Diante disso, foi decidido que a Central ficaria na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento até evoluir para a decisão de aloca-la na Secretaria de Gestão, onde a Central passou a ser uma diretoria.

Desse modo, a Central de Compras e Contratações do Governo Federal foi formalmente instituída pelo Decreto 8.189, de 21 de janeiro de 2014, como uma unidade vinculada à Secretaria de Gestão – SEGES, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Suas atribuições foram atualizadas por meio do Decreto 8.818, de 21 de julho de 2016, o qual, em seu art. 20, dispõe que compete à Central de Compras, no âmbito do Poder Executivo Federal:

- I - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;
- II - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições e contratações de bens e serviços de uso em comum;
- III - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta, relativos a bens e serviços de uso em comum;
- IV - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas; e

V - firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos licitatórios previstos nos incisos III e IV.

Em seu § 1º, também do art. 20, o Decreto 8.818/2016 prevê que “as licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras.” Sendo assim, os órgãos do Poder Executivo devem prioritariamente realizar suas aquisições por intermédio da Central de Compras, podendo realizar licitações autônomas apenas quando a intermediação da Central for inviável.

O Decreto 8.818/2016 ainda delega ao Ministro do Planejamento a competência para dispor sobre “os bens e serviços de uso em comum cuja licitação ou procedimentos de contratação direta serão atribuídos exclusivamente à Central de Compras” (art. 20, § 2º).

Além disso, no § 3º ainda do mesmo artigo, é decretado que “a centralização das licitações e da instrução dos processos de aquisição e contratação direta será implantada de forma gradual.” Assim, é possível perceber certa prudência com vistas a garantir que haja um período de adaptação a cada nova compra exclusiva da Central, bem como identificar se determinado item é de interesse estratégico para o setor público, fazendo com que haja uma diminuição nos gastos.

Como mencionado anteriormente, o desenho organizacional da Central teve como referência também a metodologia do *Strategic Sourcing* e o macroprocesso de compra, pois nessa metodologia o processo de compras conta com as seguintes fases: fase interna, fase externa e a gestão das atas de aquisição. Em razão disso, a Central foi estruturada em uma lógica de sequência processual com três (3) Coordenações Gerais (Vide Figura 2). A de Inteligência de Compras, cujo produto final é o termo de referência, a Coordenação Geral de licitações que executa o processo licitatório, e a Coordenação Geral de atas e contratos, que entrega e gerencia o que os órgãos estão contratando.

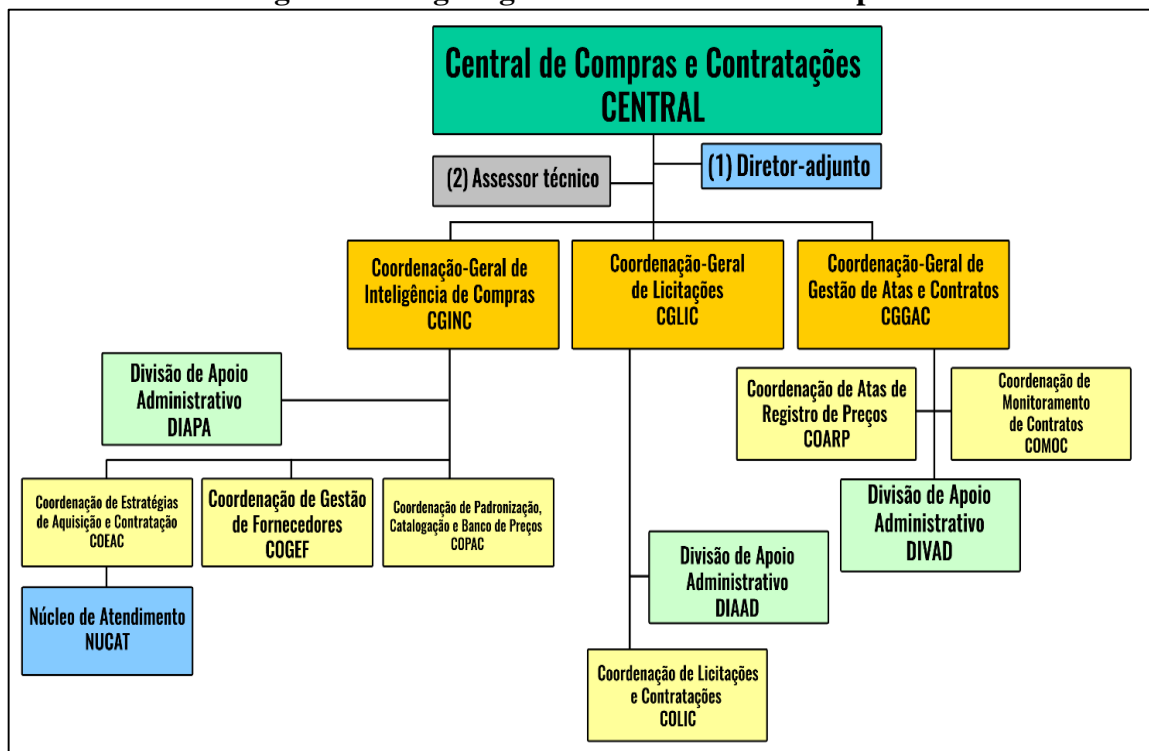
Assim, para conseguir essa sequência processual, é necessária uma gestão eficiente, que promova a competitividade do Estado, a qual faz parte dos princípios básicos da Nova Gestão Pública, e, com ela, existem diversos indicadores de competitividade, eficiência, gestão por resultados, metas e desempenho, trazendo dessa forma, maior modernidade para a administração pública. Com isso, os princípios da Nova Gestão Pública também ficam claros na escolha da mão-de-obra da Central de Compras, onde buscou a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional, por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores públicos.

O processo de seleção da mão-de-obra foi desenhado para que a equipe fosse formada por cerca de setenta (70) pessoas, porém, foram selecionadas apenas trinta (30). A forma de seleção foi um fator de dificuldade, mas toda a equipe foi escolhida com base no perfil técnico. O processo seletivo foi basicamente de pessoas que já detinham conhecimento de gestão, acompanhamento de projetos, conhecimento de compras e contratação de uma maneira geral, mas, principalmente, houve foco na busca de pessoas com atitudes proativas e com a disposição para aceitar novos desafios que estariam intrínsecos à Central, além de pessoas comprometidas com inovações e questionamentos de paradigmas. Assim, o processo foi mais voltado para o comportamental, atitudinal do que apenas do conhecimento técnico.

A ideia que se teve para compor a equipe da Central de Compras, uma vez que não era possível retirar servidores de outros órgãos e ocorrer um desfalque nas áreas de compras dos outros Ministérios, a solução para esta questão foi trazer servidores fora da Administração Pública Direta. Então, foi feito um convênio com a Caixa Econômica Federal para trazer vinte (20) pessoas para a Central de Compras. Atualmente, é provável que a Central não fique muito mais tempo com empregados da Caixa, pois isso foi necessário em um primeiro momento, onde não havia possibilidade de trazer expertises de órgãos da APF e foi necessário trazer a equipe da iniciativa privada. Quando o Senhor ex-Diretor da Central de Compras do Ministério do Planejamento assumiu esse cargo, ele convidou pessoas de mérito, uma vez que todas estas já possuíam experiências com licitação, passagem aérea, bem como, um entendimento de compras.

A título ilustrativo, é apresentado a seguir o organograma com a estrutura da Central de Compras, com suas principais subunidades (vide Figura 2).

**Figura 2 – Organograma da Central de Compras**



Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes do sítio do Ministério do Planejamento.

#### 4.2.1 Aspectos Tecnológicos

O desenho institucional da Central de Compras, abordado anteriormente, tem como suporte tecnológico a plataforma denominada Comprasnet, que serve a toda Administração Pública Federal, não se tratando de um sistema exclusivo da Central, porém uma ferramenta de trabalho do Poder Executivo. Especificamente em relação a compra de passagens aéreas, o instrumento utilizado é o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que concentra 90% da compra de passagens aéreas.

Para o novo modelo de contratação de passagens aéreas, foi necessário fazer uma licitação para contratar um produto que fizesse a integração entre o SCDP e as companhias aéreas, tornando-se um mecanismo intermediário, no qual o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) se conecta, e faz as pesquisas nas companhias aéreas, cujos resultados retornam ao SCDP. Em suma, trata-se de um buscador<sup>2</sup> tal como os utilizados por particulares para compras de passagens aéreas.

<sup>2</sup> Módulo do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, que permite o acesso aos sistemas das companhias aéreas, objetivando a realização da pesquisa de preços, reserva de tarifas, emissão, remarcação e cancelamento das passagens aéreas.



#### **4.2.2 Participação dos órgãos de controle**

Além dos aspectos normativos, organizacionais e tecnológicos que subsidiaram o processo de implementação da Central Compras, uma outra questão relevante da etapa de implementação abordada nas entrevistas diz respeito à participação dos órgãos de controle. Segundo os entrevistados, essa interlocução demorou para acontecer, uma vez que foram poucas as iniciativas de diálogo por parte dos gestores da Central com vistas a apresentar à Controladoria Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU) o modelo então proposto de centralização das aquisições.

Contudo, a partir do momento em que a Central passou a ser alvo de diversas representações da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) junto ao TCU por conta do modelo de passagens aéreas, houve a necessidade de intensificar o diálogo com esse órgão de controle. Em suma, de acordo com os entrevistados, a Central não foi ao TCU proativamente, mas sim reativamente, por conta das representações da ABAV.

Com efeito, na percepção dos gestores da Central, teria sido mais prudente envolver o TCU na discussão desde o início da implementação do projeto para ele tomar ciência e conhecer o modelo, porém, não existe nenhuma obrigatoriedade da administração para pedir a análise do TCU para poder implementar seus projetos. De todo modo, para evitar desgastes futuros, seria de bom grado a interlocução permanente com os órgãos de controle.

Com base no exposto, havendo como referência a análise do conteúdo das entrevistas realizadas, dá-se cumprimento ao primeiro objetivo específico do trabalho, que é descrever o processo de criação da Central de Compras, e ao segundo objetivo específico, que é evidenciar a Central de Compras como uma prática de mudança da Gestão Pública.

#### **4.3 A Central de Compras em funcionamento**

Aumentar a eficiência na gestão dos recursos públicos, em algumas literaturas, significa “fazer mais com menos”. Ou seja, buscar a eficiência do gasto, de forma a ser possível fazer mais utilizando o mesmo volume de recursos financeiros, inclusive via processos de aquisição. A eficiência na gestão dos recursos, principalmente os públicos, está diretamente relacionada com conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erro e/ou dispêndios de energia, tempo, dinheiro ou meios. Conseguindo isto, automaticamente há uma redução e otimização dos recursos públicos. Esta afirmação pode ser ressaltada, segundo a Sra. Diretora da Central de Compras, no seguinte trecho de entrevista transcrito abaixo:

Automaticamente, na hora que você centraliza você já vai ter o ganho financeiro. O outro ponto de eficiência é que você trouxe ali algumas melhorias no procedimento (processos). Eu trago para a Central todo o ônus do processo licitatório, então ação judicial, representação no Tribunal de Contas, tudo isso você tira de dentro do órgão. Então você também cria essa desoneração da área meio. (Diretora da Central de Compras em entrevista 2016)

Com isso, é possível notar que uma das eficiências ficou evidente quando houve a centralização dessas compras na Central, pois, antes da Central de Compras, cada Ministério realizava suas compras de maneira diferente, os pagamentos eram feitos de um modo e as licitações também. Durante a coleta de dados, um dos entrevistados citou um exemplo de que, quando um órgão precisava de mil passagens aéreas e um outro órgão precisava de mais 3 mil passagens, e assim por diante, o mercado via apenas pequenas quantidades de demanda. Porém, quando há a junção de vários órgãos e uma necessidade de 30 mil passagens, o posicionamento do mercado é diferente. Assim, há a possibilidade de barganha por parte da Central.

O outro ponto de eficiência é que a Central trouxe um ganho de processo, pois essa racionalização funciona com menos etapas, além de consistir em um método de melhoria nos procedimentos administrativos com o auxílio de ferramentas, criando assim, novos meios de atividades ou técnicas que irão otimizar custos, tempo, e trazer qualidade no mesmo.

Geralmente, os órgãos da Administração Pública Federal não possuem condições de se dedicar a pensar em melhorias de processo para conseguir levantar pontos de ineficiência, tais como, o que precisa ser melhorado, o que pode ser agregado, como é comprado determinado item, etc. Assim, com a Central de Compras foi possível obter eficiência nesses pontos, de trazer processos que são um pouco mais céleres, conseguir automatizá-los, padronizar a forma de processamento da informação dentro dos órgãos e, assim por diante, porém, tudo dentro de apenas um órgão, sendo ele o Ministério do Planejamento.

Deste modo, com a implementação da Central de Compras, foi retirada dos órgãos da Administração Pública uma atividade onerosa, que é a própria licitação. Além disso, retirou também o processo de elaboração do termo de referência, igualmente oneroso para os órgãos. Basicamente hoje, o órgão diz para a Central qual é a demanda que ele necessita, e a Central consegue trazer para si todo o ônus do processo licitatório, de ações judiciais, representações no Tribunal de Contas da União (TCU) e demais desdobramentos. Dessa forma, o alvo de todas essas questões é apenas a Central de Compras, pois o órgão que está contratando apenas fica responsável pela etapa final da cadeia de aquisição, que é o gerenciamento do contrato. Portanto, há a desoneração da área meio, e é obtido um ganho de eficiência processual.

Um dos primeiros aspectos interessantes sobre como a Central de Compras conseguiu aumentar a eficiência, foi que ao invés de se ter trinta comissões de licitação trabalhando em um objeto muito semelhante, hoje há apenas uma equipe no Ministério do Planejamento trabalhando com essa temática, ou seja, a redução de equipes também configura um ganho de eficiência.

Analisando um segundo aspecto, à medida que a Central de Compras assume a responsabilidade pela aquisição de determinado objeto, ela desenvolve expertise sobre este, passando a conhecer a suas especificidades e ampliando, assim, o capital intelectual à disposição do Governo Federal. Como exemplo atual, a Central dispõe de colaboradores que se tornaram especialistas no modelo de aquisição de passagens aéreas.

Por fim, um terceiro aspecto é a escala de quantitativos, pois, em geral, quanto maior a escala da compra, o fornecedor terá maior volume para vender o produto ou serviço, o que lhe possibilita diminuir o custo daquele item. Assim, há uma tendência de conter na Central de Compras um especialista para cada objeto.

#### **4.3.1 Poder de Compra**

Com relação à paridade do poder de compra que a Central possui, é necessário saber se estas estão centralizadas e consolidando de forma significativa o poder de aquisição dos itens selecionados, e como isso se manifesta nos preços obtidos. A possibilidade de agregação de demandas que permitam aquisições em grandes quantidades, de modo a obter vantagens na negociação de preços e níveis de serviço, conseguindo, desse modo, a garantia de uma melhor eficiência do gasto público. Ante o exposto, é possível afirmar esta percepção com base na entrevista realizada com a Sra. Diretora da Central de Compras. O seguinte trecho de entrevista está abaixo transcrito:

A diferença no preço que nós estimamos para fazer uma licitação e o preço que termina uma licitação, geralmente são bem impactantes. Nós fizemos já duas vezes a licitação das passagens aéreas. Então é um ponto muito interessante, porque na primeira a gente já teve uma queda boa em relação ao preço, a segunda o mercado já conseguiu ir com o preço menor que na anterior. Acho que isso reforça essa parte do poder de compra, a influência que a gente começa a ter no mercado é significativa. (Diretora da Central de Compras em entrevista 2016)

Conforme o comentário da entrevistada, a diferença de preço que a Central estima para fazer uma licitação e o valor final são bem impactantes, porém, o fato chega a ser um pouco comum em se tratando de licitações, uma vez que o mercado possui a prática de inflar os preços

para conseguir uma margem de disputa posterior. Concomitantemente, a Central de Compras desenvolveu a pesquisa da referência de preços que estavam sendo praticados dentro da Administração Pública, como, por exemplo, da compra direta das passagens aéreas, e começou a observar como as pessoas faziam esse processo dentro do sistema, bem como a emissão de agência, entre outros. Portanto, quando se comparou esses preços, havia uma diferença em termos de desconto de quase vinte por cento (20%).

A diminuição nos preços talvez possa ser uma demonstração do mercado para um processo que está estável e que é um modelo sustentável. E, sendo uma demanda grande, a própria centralização e o aumento do volume demonstram para o fornecedor que ele pode prover maiores descontos. A título de exemplo, segundo um dos entrevistados, a aquisição das imagens orbitais, quando comparado ao valor que foi conseguido ao final da licitação com o preço de contrato que estava vigente, havia itens que eram até oitenta por cento (80%) mais baratos.

O impacto de modificar ou até mesmo definir novos métodos de comercialização de bens e serviços é algo que a centralização possibilita e que não era conseguido antes, visto que havia esforços e volumes de negociação de compras muito fragmentados, o que impedia o poder de barganha. Atualmente, há um incentivo nos preços, devido ao aumento do volume das compras, dessa forma, há um impacto direto na questão do preço.

#### **4.3.2 Desafios e dificuldades enfrentados**

Abordando a centralização de compras, é notável perceber que cada órgão da APF desenvolvia anteriormente a sua própria gestão. A mudança que agora é desenvolvida pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, apresentou certa resistência por parte dos órgãos do Poder Executivo. Tal percepção, vai ao encontro da afirmação do entrevistado, Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, no trecho de entrevista abaixo transcrito:

Há, com certeza. Há um temor que a Central vá absorver algumas atividades, e fazer com que a área que fazia essa atividade perca a razão de ser, uma perda de função. A segunda é uma perda de poder, natural, porque em cada Ministério tem uma pessoa com o poder de decisão da compra, esse poder que hoje é difuso, acaba sendo centralizado. A questão do novo, muitas vezes traz descrédito, e por isso uma resistência para implantar o novo modelo. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Ante o exposto, parece haver resistência tanto interna quanto externa na Administração Pública. A resistência interna decorre do fato de que toda vez que há uma

compra centralizada, a Central de Compras “retira” a contratação de determinada área setorial. E, querendo ou não, contratação é um poder de decisão, é um nível de poder que determinada pessoa detém. Porém, desincumbir-se de certas responsabilidades sobre as compras pode ser atrativo para alguns órgãos. A resistência externa diz respeito aos órgãos que não estavam acostumados a passar o seu poder de compra a outro ente para realizar essa função, presumindo que iriam perder o seu poder de compra.

Uma outra perspectiva é a resistência de mercado, haja vista, quando a Administração Pública Federal encerra as compras de um mercado que ela comprava por muito tempo e começa a comprar de outro, aquele que era favorecido tende a contestar a mudança. A título de exemplificação, foi o que aconteceu com as agências de viagens, que na época da implementação da Central, protestaram alegando que o processo de compra de passagens e diárias era uma função apenas dessas empresas, então ocorreu relutância por parte desse setor do mercado.

Há ainda resistências e dificuldades relacionadas à necessidade de serviços diferenciados para alguns órgãos. Por exemplo, a demanda do Ministério das Relações Exteriores não se adéqua ao escopo do processo da Central de Compras, a qual utiliza mais as passagens aéreas nacionais, pois o MRE utiliza muito mais as passagens internacionais. Desse modo, muitas vezes o modelo pensado para atender aos Ministérios comuns não irá atender às necessidades do MRE. Outro caso interessante de resistência foi da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que pretendia utilizar o sistema de compra de passagens aéreas da Central de Compras, mas não planejava cumprir algumas regras de transparência, como por exemplo, informar o nome do servidor que precisava viajar, sob alegação de sigilo. Diante disso, há essa dificuldade também em alguns casos especiais, que demandam tratamento diferenciado.

Devido a incidência de tais resistências, fora necessário, para viabilizar a centralização de compras, a edição de algumas Portarias, como por exemplo a Portaria nº 555 de 30 de dezembro de 2014 que atribui exclusividade à Central “para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal”.

Ainda com relação às resistências enfrentadas pela Central de Compras, ainda hoje há um obstáculo no que diz respeito às atas de gerenciamento das cotas dos volumes totais. Com base nas entrevistas realizadas, é possível afirmar que esse módulo de gestão de atas, que era desenvolvido pelo Departamento de Logística (DELOG), do Ministério do Planejamento, não estava apto para gerenciar esse processo. Atualmente, o sistema já existe, mas, de acordo com os entrevistados, o sistema é bastante estático e, para quem necessita de informações mais

gerenciais e com filtros de consulta mais ágeis, essa é uma restrição. Logo, os gestores da Central ainda fazem o controle desse processo nas planilhas do Excel, obtendo as informações disponíveis rapidamente.

Concomitantemente aos óbices gerenciais com os quais a equipe da Central se deparou, houve ainda a ocorrência de alguns episódios envolvendo agentes externos, em especial fornecedores, que impactaram o funcionamento da Central. Nesse sentido, merece destaque o caso da centralização de compras de passagens aéreas, que acarretou perda de mercado significativa às empresas de agência de viagens. Segundo os entrevistados, houve diversos protestos e manifestações da Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), alegando que a função de venda de passagens e diárias era um papel das agências de viagens. Essa constatação é confirmada no trecho de entrevista com o Sr. Ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos, abaixo transcrito:

A Associação Brasileira das Agências de Viagens desde que houve essa mudança para compra direta sem agência de viagem ela vem judicializando, entrando com Mandado de Segurança, com ações ordinárias e representações no TCU. (Ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos em entrevista 2016)

Apesar desses episódios de judicialização, a Administração Pública logrou êxito, tendo em vista que as demandas protocoladas pela ABAV não avançaram na Justiça. No que tange às contratações de telefonia fixa e móvel e de imagens orbitais, os entrevistados não relataram casos de judicialização.

### **4.3.3 Transparência da Central**

Além das restrições opostas pelo mercado e pelos próprios órgãos e entidades ao pleno funcionamento da Central, cabe ressaltar que essa – por ser uma unidade integrante do Poder Executivo Federal – também se submete às exigências impostas pelo modelo de controle social do setor público vigente no Brasil, especialmente quanto aos aspectos processuais e de transparência. Nesse sentido, a Central está sujeita à Lei 9.784/1999 – Lei de Processo Administrativo (LPA) e à Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI). E, atualmente, a Central também utiliza o Processo Eletrônico Nacional (PEN) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Em princípio, todos os documentos da Central de Compras são públicos, e, por se tratarem de processos de licitação, todos os cidadãos têm acesso. A Lei de Acesso à Informação trouxe uma característica importante, pois na fase preparatória, constituída de

estudos, diagnósticos, análises de mercado, é necessário aplicar um critério de restrição de acesso. Mas, a partir do momento em que ocorre um ato decisório, as informações preparatórias se tornam públicas.

Analisando um caso isolado, é certo que um documento ou outro ficará protegido por sigilo, como por exemplo, a compra das passagens aéreas, pois a Central fez acordos corporativos com as companhias, e, uma delas em específico, requereu a confidencialidade do valor ofertado à administração pública. Vale ressaltar que a Central de Compras divulga estes valores apenas para o Tribunal de Contas da União (TCU). Contudo, quando a Central tem informações de instituições financeiras, o processo pode ser sigiloso ou restrito, também com fundamento na LAI.

Mas, geralmente, todos os documentos da Central ficam no Processo Eletrônico, e, seguindo a Lei de Acesso a Informação (LAI), os editais e as impugnações, ficam expostos no site do Ministério do Planejamento e no sistema da Central de Compras e, a partir do momento em que é assinada a ata, todos os documentos do fornecedor são também divulgados na internet. Enquanto que a transparência relativa aos contratos é de responsabilidade dos respectivos órgãos contratantes.

Com efeito, a transparência pública promove a visibilidade dos gastos públicos e incentiva o controle social para que as práticas da APF sejam pautadas pela legalidade e pela ética. As atividades da Central são divulgadas aos cidadãos pelos meios citados, conforme mencionado pelo Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, no seguinte trecho de entrevista:

A gente usa normalmente os meios legais de divulgação, de uma licitação, que são definidos pela lei, mas sempre que possível, primeiro registramos tudo no sistema do SEI para a informação ficar disponível para qualquer cidadão. E sempre que possível quando estamos implantando um novo modelo a gente procura fazer uma audiência pública mesmo que não esteja dentro do limite que a lei determina obrigatório, justamente para poder discutir com o mercado. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Pode ser observado, pois, que há diversos mecanismos de transparência por parte da Central de Compras, mas, de acordo com um dos entrevistados, o portal do Ministério do Planejamento e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) possuem limitações que dificultam o livre acesso a determinadas informações.

#### 4.3.4 Modalidades de licitação empregadas

Além do dever de obediência ao princípio da transparência que rege a Administração Pública, o pleno funcionamento da Central de Compras também está adstrito à “regra geral” aplicável às aquisições públicas, qual seja, a obrigatoriedade de prévia licitação, salvo nas hipóteses legalmente previstas. Assim, foi constatado que, em seus procedimentos usuais, a Central utiliza, via de regra, o pregão como modalidade licitatória. No caso da passagem área e da venda da folha de pagamento, houve um credenciamento, que é um procedimento de contratação direta, em que a necessidade da administração é atendida mediante a abertura da disputa pelo objeto a todos os fornecedores interessados.

A Central de Compras ainda não atua em processos relativos a desfazimento dos bens. Contudo, caso o novo modelo de contratação do transporte de pessoas, denominado frota, seja de fato implementado, será necessário vender os carros que atualmente são de propriedade do Governo Federal. Segundo os gestores da Central, essa alienação poderá vir a ser feita na modalidade leilão.

Vale ressaltar que, ponto relevante acerca das aquisições centralizadas vislumbrado pelo Governo Federal diz respeito à escolha de quais objetos seriam comprados pela Central de Compras. Segundo os entrevistados, essa decisão ocorreu no momento de definição do projeto e os critérios principais para ser um produto de aquisição pela Central foram: tudo aquilo que é estratégico para o governo e tudo que fazia um “80/20” das compras públicas (que, de acordo com o Princípio de Pareto, 80% das compras estão relacionados com 20% dos produtos), porque, segundo os entrevistados, não adiantaria a Central acatar itens que não trariam benefícios para a Administração Pública.

Ou seja, de tudo aquilo que é adquirido pela Central de Compras, apenas vinte por cento (20%) dos produtos (passagens aéreas e diárias, imagens orbitais, telefonia móvel, entre outros) estão relacionados a oitenta por cento (80%) das aquisições. Assim, os outros oitenta por cento (80%) dos produtos estão relacionados apenas a vinte por cento (20%) das compras públicas.

Dessa forma, os gestores da Central de Compras fizeram então um levantamento dentro do sistema de compras e identificaram tudo que era licitado em relação a esses objetos mais comuns, ou seja, itens que todos os órgãos demandavam. De modo igual, foi feito um escalonamento do que iria entrar na “lista de compras” da Central para ser possível haver uma gestão eficiente das compras.

Com efeito, a busca por uma gestão eficiente, que promove a competitividade do Estado e a qualidade de vida do cidadão é um princípio básico da Nova Gestão Pública. A possibilidade



de ampliação significativa da demanda, concentrando as necessidades de bens e serviços comuns dos diversos órgãos e entidades em uma única plataforma de negociação gera um ganho de escala para o setor público, alcançando uma significativa padronização dos itens demandados. A escolha dos tipos de compra que são realizadas pela Central e suas motivações comuns ficam claras segundo trecho de entrevista, realizado com o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, abaixo transcrito:

Os diversos direcionadores podem ser o elevado volume de investimento, a necessidade política de mostrar para a sociedade que o governo está investindo no novo modelo, que independentemente do valor traz modernidade para a administração pública. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Igualmente, é possível perceber que os itens com os quais a Central de Compras trabalha atualmente foram definidos no início da sua implementação, porém alguns outros foram sendo incluídos ao longo do processo. É possível afirmar que os critérios de escolha desses itens foram: o volume financeiro, a quantidade adquirida, o preço de determinado item e o caráter estratégico para o setor público, por exemplo.

De fato, a caracterização dos objetos cuja compra seria alvo de centralização e o delineamento dos benefícios potenciais direcionaram os esforços da equipe da Central para um subconjunto específico de itens dentro do amplo universo das compras governamentais. Há que se ressaltar, contudo, que essa filtragem tático-operacional se insere em um contexto maior, relacionado à própria estratégia de aquisições da Central de Compras. Esta, portanto, é baseada em um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas em benefício da sociedade e da APF. Nesse contexto, a estratégia utilizada para aumentar a competição na Central de Compras pode ser inferida, a partir do trecho de entrevista realizado com o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, abaixo transcrito:

Sim. Quando a gente monta o projeto, esses itens estão lá muito claros. Quais são os nossos objetivos, os resultados econômicos em grande escala, melhoria da administração pública, e quais as condições de mercado. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Com base no exposto, havendo como referência a análise do conteúdo das entrevistas, é notável que a Central de Compras visa quais serão os resultados esperados com a sua contratação, quais são as condições de mercado para se comprar e quais as melhorias que a APF

terá com essas compras. Em toda contratação, a Central busca avaliar a expectativa de ganho para a Administração Pública, a economia que será feita, o risco, a análise do impacto no mercado, e se há um mercado suficiente para disputa. Diante disso, essa estimativa do resultado é definida na área da inteligência de compras, abordada com mais aprofundamento na seção IV.

#### **4.3.5 Redes de relacionamento**

Com efeito, para termos condições de prever os resultados esperados com as contratações, é necessário ter uma boa rede de relacionamentos entre os clientes internos e os fornecedores junto à Central de Compras, a qual faz necessária a troca de informações relevantes entre esses órgãos e entre os fornecedores com o objetivo de compartilhar experiências, disponibilizando informações e obtendo um intercâmbio entre eles. Isto é, para conseguir obter benefícios para o governo, é necessário haver essa troca de informações entre os clientes internos, a Central e seus fornecedores. Entretanto, ainda não há uma promoção institucionalizada com relação a esta questão. Essa lacuna é explicitada no seguinte trecho de entrevista realizada com o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, transcrito logo abaixo:

Sim. Mas não tem nada institucionalizado, é mais informal de conversar internamente com os outros órgãos, expondo o modelo que estamos pensando, trazendo pessoas que nós identificamos que tem um conhecimento, mas ainda carece de termos uma coisa mais formal, de como buscar maiores subsídios, maiores contribuições dos clientes internos, e com o mercado também. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Ainda com base na exposição do entrevistado, essa troca de informações deveria ser mais institucionalizada, inclusive para evitar um questionamento aos órgãos pelas próprias empresas, as quais não tiveram a oportunidade de se manifestar em momento oportuno.

Além do aperfeiçoamento da comunicação intra e interorganizacional, uma medida que também se coaduna a melhoria do funcionamento da Central de Compras diz respeito à utilização de práticas inovadoras para obter melhores resultados e consequentemente otimizar a qualidade do gasto. Com base nas entrevistas, foi possível perceber que a própria metodologia utilizada pela equipe, já é um fator inovador, qual seja, a metodologia *Strategic Sourcing*. Ademais, a Central está continuamente buscando inovação, tendo como princípio o aperfeiçoamento contínuo de seus processos de trabalho.

Nesse sentido, com vistas a ampliar a competitividade nas aquisições, a Central mantém interlocução permanente com os fornecedores, para que eles conheçam o modelo de negócio e venham a se interessar pelos futuros processos de compras.

#### **4.3.6 Fontes de recurso**

Em paralelo à necessidade de um amplo rol de fornecedores, com vistas a garantir a plena oferta de itens, há necessidade de recursos para financiar a aquisição desses itens por meio da Central de Compras. De acordo com os entrevistados, atualmente o orçamento dos órgãos que demandam determinado produto ou serviço é a principal fonte de recursos para o financiamento das compras centralizadas, uma vez que a Central de Compras ainda não possui orçamento próprio. Essa afirmação é corroborada, segundo o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, pelo trecho de entrevista abaixo transcrito:

Normalmente são as fontes de recursos que já estão nos Ministérios dispersos dentro dos orçamentos de cada órgão, e que acabam sendo direcionados para a Central. Não tem novas fontes de recursos para essas compras. Simplesmente retira de um orçamento que já existe, e tenta incorporar isso. Como normalmente se procura gastar menos, não tem sido um problema a fonte de recursos. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

Diante do exposto, um dos empecilhos enfrentados concerne às alterações orçamentárias de transferência de recursos dos órgãos para a Central, que devem ser feitas com antecedência prévia. Com vistas a mitigar essa dificuldade, a Central de Compras adotará, em 2017, um instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED). Dessa forma, o orçamento permanecerá no órgão de origem, mas a Central contratará o fornecimento demandado. Para 2018, o entrevistado afirmou que ainda será feito um estudo para averiguar se a Central vai trazer todos os processos para o Ministério do Planejamento ou se estes continuarão nos órgãos.

Com base no exposto, havendo como referência a análise do conteúdo das entrevistas realizadas, dá-se cumprimento ao terceiro objetivo específico do trabalho, que é identificar e avaliar os efeitos decorrentes da utilização da Central de Compras e Contratações do Governo Federal como recurso de aperfeiçoamento da gestão pública.

#### **4.4 Limitações e perspectivas da Central de Compras**

A padronização é premissa básica para a centralização de aquisições. Com esta padronização, é pretendido disseminar informações de descrição dos itens, com o intuito de

unificar os tipos de produtos comprados, a exemplo do catálogo de materiais do SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais). Durante as entrevistas, foi questionado acerca da suficiência da padronização para centralizar as compras. A resposta obtida, segundo o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, foi a seguinte:

Não. Temos uma luta diária para cada bem ou serviço porque justamente o que a gente menos tem na administração é padronização de bens e prestação de serviços para aquisição do bem. O resultado da centralização das compras é a padronização e não ao contrário. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

É notável, portanto, que a padronização desejável para as compras centralizadas ainda é incipiente, de acordo com os entrevistados. Contudo, no caso da aquisição de passagem aérea, não houve necessidade de padronização, tendo sido feito apenas um estudo de estruturação desse serviço para se criar um futuro padrão. No caso das imagens de satélite, levantando todos os contratos da administração, haviam mais de cem (100) imagens de satélite e a Central de Compras conseguiu reduzir esse número para apenas oito (8) tipos de imagem. O ponto perceptível dessa padronização é que a Central aperfeiçoou a sua interação com o mercado, identificando melhor a demanda, o que tende a refletir positivamente nos preços praticados junto ao setor público.

É por este motivo que a Central de Compras procura padronizar os itens de forma mais abrangente, de modo que consiga atender a diversos órgãos sem a perda da qualidade e da especificação do produto. Basicamente, conforme dito anteriormente, foi o que aconteceu com as compras das imagens orbitais, em que os órgãos licitavam cento e oito (108) tipos de imagens orbitais e com a centralização dessas compras via Central, passaram a licitar apenas oito (8), sem deixar de lado a necessidade específica de cada órgão em contratar aquilo que é necessário para ele.

Em paralelo, os entrevistados informaram que o governo tem buscado a padronização, seja via Central, seja através do Departamento de Logística (DELOG) que gerencia o catálogo de itens. Com efeito, a racionalização de processos induz melhorias na gestão, otimizando custos, tempo e agregando qualidade. Diante disso, é possível afirmar que a melhoria dos processos e a gestão das aquisições contribuem para que os riscos de irregularidades e ineficiências nas contratações sejam mitigados. Esta afirmação pode ser comprovada, segundo o Sr. Coordenador Geral de Inteligência de Compras, com o seguinte trecho de entrevista abaixo transcrito:

Bem, eu acho que tanto a melhoria do processo quanto a gestão das aquisições diminuem o risco de irregularidade à medida que você facilita aos órgãos de

controle interno e externo. De certa forma, ao invés de ter um foco de fiscalização, de acompanhamento, de verificação de irregularidades muito dispersos, eles passaram a ter o principal foco de atuação, a Central, então uma eventual irregularidade é muito mais fácil de detectar do que se ela tivesse dispersa em contratos diferentes. (Coordenador Geral de Inteligência de Compras em entrevista 2016)

O benefício da melhoria dos processos reside no fato de que a Central não precisa elaborar os editais de licitação ou as atas de registro de preços, podendo utilizar modelos da Advocacia Geral da União (AGU), que são padronizados, o que torna o processo mais eficiente, reduzindo a margem de erro e aumentando a produtividade.

A respeito das limitações da Central, os entrevistados criticaram principalmente os sistemas de informação e de suporte às licitações. Também foram apontadas limitações relacionadas ao mercado, pois, quando a Central faz uma análise de inteligência externa, dificilmente obtém as informações de uma forma transparente, pois sempre há o interesse das empresas que não têm a intenção de repassar esses dados, uma vez que, se a empresa oferecer essa informação para administração pública, ela pode perder a vantagem que tem no mercado.

Com base no exposto, havendo como referência a análise do conteúdo das entrevistas realizadas, dá-se cumprimento ao quarto objetivo específico do trabalho, que é diagnosticar se a Central está trazendo melhorias para o processo de aquisições da Administração Pública Federal.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa buscou descrever a estratégia de centralização das aquisições da Administração Pública Federal e seus desdobramentos por intermédio da Central de Compras e Contratações do Poder Executivo Federal. Com vistas a contextualizar o caso do estudo, foram apresentados, em linhas gerais, os principais conceitos atinentes às compras governamentais, com destaque para o poder de compra do setor público, a transparência das aquisições e a qualidade do gasto e a melhoria de processos na Administração Pública.

Por sua vez, o processo de compras governamentais é elemento-chave nesse contexto, já que os insumos necessários à prestação dos serviços públicos devem atender, simultaneamente, a requisitos de custo e de qualidade, de modo a satisfazer os anseios da população, sem perder de vista a economicidade. De fato, havendo ganhos de escala por meio da centralização das aquisições, esses benefícios podem se reverter sob a forma de redução dos gastos correntes necessários ao custeio da máquina pública e de ampliação dos recursos disponíveis para investimentos estatais.

A parte empírica do trabalho teve como referências as entrevistas com os gestores responsáveis pela implementação da Central e os respectivos documentos administrativos que deram suporte à sua criação. Nesse sentido, primeiramente foram analisados os antecedentes da Central e os principais fatores que motivaram a sua criação. Em suma, foi constatado que o intuito principal de centralizar compras públicas é ter corte de gastos e conseqüentemente a eficiência na redução dos custos com aquisições públicas. O segundo motivo é a racionalização dos processos de compras, conseguindo, assim, atingir também a diminuição dos custos. Ou seja, por meio da Central, é pretendido obter um ganho de gestão, mediante a racionalização de custos e a unificação de procedimentos. O terceiro motivo é relacionado à mudança do *modus operandi* de comprar e contratar. Por meio da Central de Compras, é possível buscar soluções alternativas junto ao mercado, inovando, sempre que possível, a forma de contratação para obter maior eficiência na aquisição e padronização dos objetos.

Com relação ao processo de implementação da Central, foi possível constatar que este foi conduzido de acordo com a metodologia *Strategic Sourcing* e a escolha dessa metodologia teve como premissa a ideia de inovação, tendo em vista a necessidade de se repensar, à luz das melhores práticas do mercado, a forma de contratação então vigente no âmbito da Administração Pública. Essa metodologia passa por etapas importantes, a qual é preciso pensar estrategicamente, prática pouco comum para o Estado.

A respeito do funcionamento da Central, seu processo operacional e resultados alcançados até o momento, dispõem que à medida em que a Central de Compras assume a responsabilidade pela aquisição de determinado objeto, ela desenvolve expertise nesse objeto, passando a conhecer a suas especificidades e ampliando, assim, o capital intelectual à disposição do Governo Federal.

Com relação às resistências encontradas, há resistência tanto interna quanto externa na Administração Pública. A resistência interna decorre do fato de que toda vez que há uma compra centralizada, a Central de Compras “retira” a contratação de determinada área setorial. A resistência externa diz respeito aos órgãos que não estavam acostumados a passar o seu poder de compra a outro ente para realizar essa função, presumindo que iriam perder o seu poder de compra.

Quanto à transparência das informações, em princípio, todos os documentos da Central de Compras são públicos, e, por se tratarem de processos de licitação, todos os cidadãos têm acesso. A Lei de Acesso à Informação trouxe uma característica importante, pois na fase preparatória, em que são feitos estudos, diagnósticos, análises de mercado, é aplicado um critério de restrição de acesso, permitindo que a Central possa desenvolver a estratégia e só posteriormente divulgar essas informações.

Como limitações e perspectivas da Central de Compras, há a percepção de que a padronização desejável para as compras centralizadas ainda é incipiente, contudo, o governo tem buscado a padronização das Compras, para ser possível aperfeiçoar a interação com o mercado e identificar melhor a demanda, o que tende a refletir positivamente nos preços praticados junto ao setor público.

A respeito das limitações da Central, a crítica que mais se faz presente são em relação aos sistemas de informação e de suporte às licitações. Também foram apontadas limitações relacionadas ao mercado, pois, quando a Central realiza uma análise de inteligência externa, dificilmente obtém as informações de uma forma transparente, pois sempre há o interesse das empresas que não tem a intenção de repassar esses dados, pois ela pode acabar perdendo a vantagem que tem no mercado.

Isso posto, merece destaque a seguinte passagem de recente relatório de avaliação da Central publicado Controladoria Geral da União (2016):

Verifica-se que a nova metodologia utilizada pelo MPOG (Órgãos Centrais), implantada desde SET/2014, gerou um impacto positivo nas compras de passagens aéreas. Impacto visto tanto no comparativo com o histórico do próprio MPOG, como em comparação com os demais órgãos.

Com este relatório elaborado pela CGU, podemos afirmar que a Central de Compras conseguiu trazer melhorias para o processo de aquisições da Administração Pública Federal. Segundo os dados obtidos com este relatório, foi observado a atual situação da Central: “mais de 80% das emissões de passagens aéreas nacionais são feitas por meio do modelo de compra direta.” Antes, as compras eram realizadas por intermédio das agências de viagens e, atualmente, as compras de passagens aéreas são feitas pelo modelo da compra direta, a qual o órgão utiliza o próprio *site* das companhias aéreas para adquirir esses bilhetes. Fora implementado então, um buscador específico para a Administração Pública para realizar essas compras.

Para demonstrar algumas das melhorias realizadas pela Central de Compras, de acordo com relatório enviado pela CGU, a Central conseguiu obter:

- Economia média de 11,43% (comparados trechos, dias, horários e companhias idênticos das emissões em 2015);
- Otimização do processo de emissão de bilhetes aéreos: busca de trechos e emissão de bilhetes diretamente nos sites das companhias aéreas com aplicação automática dos descontos nos preços das passagens e reserva de assentos com a manutenção das tarifas por até 72 horas;
- Mais transparência sobre os valores pagos: visualização, em tempo real e de forma automatizada, de todos os preços e horários de passagens para as localidades de destino;
- Maior controle do processo: todas as compras são feitas em um único sistema, por meio do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF) – Passagem Aérea, não havendo manuseio por parte do portador, nem possibilidade de utilização em outros tipos de despesas; há vinculação entre os valores pagos por meio do cartão e as parcelas referentes a reembolso ou multas, decorrentes de remarcações ou cancelamentos, além de conciliação eletrônica dos valores de aquisição e valores faturados e de voos realizados e eventualmente cancelados; possibilidade de solicitação, via sistema, de reembolsos junto às companhias aéreas, com crédito no cartão em até 60 dias.

O próximo passo da Central de Compras é transformar-se em uma Central de Serviços Compartilhados, isso vai ser feito por meio da aquisição do serviço de frota (veículos), e que irá representar um marco para a Central de Compras, pois ela terá orçamento próprio. Esse será o desafio para o próximo ano, porém, as inovações da Central com certeza não param por aí, pois a Central ainda tem muito para colaborar com a Administração Pública e a sociedade.

Em face do escopo limitado desta pesquisa, o objeto de estudo foi avaliado do ponto de vista dos gestores da Central. Nesse sentido, com vistas a ampliar o espectro de avaliação, a



proposta é de que sejam abordados, em futuros trabalhos acadêmicos, os pontos de vista dos órgãos setoriais do Poder Executivo Federal que têm efetuado suas aquisições via Central de Compras, bem como dos fornecedores de bens e serviços que interagem com essa Central.

Por fim, é importante ressaltar que a Central de Compras é uma iniciativa de gestão que se insere no contexto da melhoria da governança das aquisições, na medida em que representa uma estrutura organizacional e um conjunto de processos e de mecanismos de controle que contribuem para decisões de aquisição alinhadas às necessidades dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sem perder de vista a observância dos princípios da legalidade e, sobretudo, da eficiência da Administração Pública.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública. Edição Comemorativa 67.86. Rio de Janeiro: 2007.

ALBERNAZ, Luiza Porto. **Entrevista realizada com a Diretora da Central de Compras**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília. Data: 08/09/2016 Tempo: 1:10 min.

\_\_\_\_\_. **Entrevista realizada com o Coordenador Geral de Inteligência de Compras**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília. Data: 08/09/2016 Tempo: 30:33 min.

\_\_\_\_\_. **Entrevista realizada com o Assessor Técnico da Central de Compras**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília. Data: 08/09/2016 Tempo: 1:04 min.

\_\_\_\_\_. **Entrevista realizada com o ex-Coordenador Geral de Gestão de Atas e Contratos**. Brasília. Data: 16/09/2016 Tempo: 27:59 min.

\_\_\_\_\_. **Entrevista realizada com o ex-Diretor da Central de Compras**. Caixa Econômica Federal – Edifício Matriz, Brasília. Data: 06/10/2016 Tempo: 01:32 min

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência/** Rogério Boueri, Fabiana Rocha, Fabiana Rodopoulos (Organizadores) - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 27 Mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm) Acesso em 04 Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm). Acesso em: 28 Nov. 2016

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm). Acesso em: 10 Mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE, altera o Decreto nº 8.365, de 24 de novembro de 2014, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8818.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8818.htm). Acesso em: 15 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 04 de 12 de novembro de 2010.** Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informa. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-04-de-12-de-novembro-de-2010> Acesso em: 04 Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 9 Jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm). Acesso em: 3 Ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm). Acesso em: 14 Jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 26 Mai. 2016.

BRASSARD, Michael. **Qualidade:** ferramentas para uma melhoria contínua. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1985.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. **Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(2):331-343, mar./abr. 2016.

DAFT, Richard L. **Administração.** Rio de Janeiro: LTC, 1999.

FERNANDES, O. FURTADO, C. Políticas Públicas – **O poder de compra do governo**. 2005. Ano 2. Edição 10 – 1/5/2005. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=885:repor-tagens-materias&Itemid=3](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=885:repor-tagens-materias&Itemid=3)

FIÚZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional**. Ipea: 2014.

\_\_\_\_\_. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009. vi, 405 p. ISBN 9788536317113. Número de chamada: 001.891 F621q =690 3. ed.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição - São Paulo Ed. Atlas, 2002

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, vol. 03, dezembro de 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Boletim\\_desenv\\_fiscal/bdf\\_03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Boletim_desenv_fiscal/bdf_03.pdf)

IPEADATA. **Base de Dados Macroeconômicos**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 29 Set. 2016.

MAIA, A. DO VALLE, A. FROSSARD, L. CAMPOS, L. MÉLO, L. CARVALHO, M., 2013. **A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**: propostas práticas para alcançar este objetivo. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>

MASCARENHAS, Carlos Cesar. **Modernização da Gestão Pública**: da burocratização à inovação nos processos. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/997/19445>.

PORTAL DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 29 Set. 2016.

PORTAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 10 Ago. 2016.

PORTAL DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 29 Set. 2016.

PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>. Acesso em: 17 Ago. 2016.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas**. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: 2009.

SILVA, Edna L., MENEZES, Esteia M., **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. ver. Atual. Florianópolis: 3a Ed. 2001.

SILVA, Erivam Paulo da. **O uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública**: A Lei Complementar 123/2006, sua implementação. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Renato C.; BARKI, Teresa V. P. **Compras públicas compartilhadas**: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 320

**APÊNDICE A**  
**FORMULÁRIO DE ENTREVISTA**

ENTREVISTA COM GESTORES DA CENTRAL DE COMPRAS E  
CONTRATAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

1. O que motivou a implementação da Central de Compras?
2. Na sua percepção, como a Central de Compras conseguiu aumentar a eficiência na gestão de recursos públicos?
3. Qual o objetivo de centralizar compras públicas?
4. Já há suficiente padronização para centralizar? Se não, o que tem sido feito para resolver o problema?
5. Qual a justificativa para a escolha da metodologia *Strategic Sourcing* e quais suas implicações?
6. As compras centralizadas estão alavancando de forma significativa o poder de compra dos itens selecionados? Como isso se manifesta nos preços obtidos?
7. Como se deu o processo de criação da Central de Compras? Quanto tempo levou? Que expertises foram reunidas? Quais os riscos e dificuldades enfrentados? Que oportunidades e vantagens foram aproveitadas?
8. A melhoria dos processos e a gestão das aquisições contribuem para que os riscos de irregularidades e ineficiências nas contratações sejam mitigados? Quais os benefícios e limitações deste modelo?
9. Há resistência na adoção de compras e serviços centralizados e seus processos inerentes? (Ex.: compra de passagens aéreas)
10. Como é efetivada a necessária transparência das atividades da Central? Que informações são divulgadas? Há informações protegidas por sigilo (comercial, fiscal etc.)? Em que meios elas são divulgadas?
11. Que formas de aquisição e vendas são utilizadas pela Central?
12. Como é feita a escolha de quais tipos de compras serão feitas? Quais são as motivações mais comuns?
13. A Central de Compras também visa quais serão os resultados esperados com a contratação, os objetivos do comprador e as condições de mercado para se comprar?

14. A Central promove troca de informações entre seus clientes internos e entre a Central e fornecedores no sentido de obter benefícios para o governo?
15. A Central de Compras utiliza práticas inovadoras para orientação de melhores resultados ou otimização da qualidade do gasto?
16. Quais são as estratégias adotadas para aumentar a competição?
17. Como se deu o processo de escolha do modelo organizacional?
18. Como se deu o processo de seleção de mão-de-obra?
19. Quais são as fontes de recursos para compras centralizadas?
20. Quais aspectos tecnológicos foram essenciais para a concretização de compras centralizadas? (Ex.: compras de passagens aéreas)
21. Quais as normas (portarias) alteradas ou editadas para viabilizar a centralização (Ex.: Portaria exclusividade, etc.)
22. Como se dá a gestão de atas de gerenciamento das cotas dos volumes totais?
23. Qual tem sido o impacto de judicializações nos processos de compras centralizadas?

**APÊNDICE B****INDICADORES DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
NGP.	Nova Gestão Pública	Busca por uma gestão eficiente, promovendo a competitividade do estado e a qualidade de vida do cidadão	Indicativo de competitividade, eficiência, gestão por resultados, metas, indicadores e desempenho



**APÊNDICE C****INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS**

<b>CÓDIGO</b>	<b>ITEM</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>
TRA.PUB	Transparência pública	Promove a visibilidade dos gastos públicos e incentiva o controle social para que as práticas da APF sejam pautadas pela legalidade e pela ética.	Divulgação das despesas realizadas pelos órgãos e entidades da APF; informação sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

## APÊNDICE D

### INDICADORES DE COMPRAS PÚBLICAS, PODER DE COMPRA E ESTRATÉGIAS DE AQUISIÇÃO

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
EST.COM	Estratégia de compras	Identifica que procedimentos e práticas podem ser adotadas para o setor de compras tendo em vista a maximização, segurança e eficácia de suas operações. Atividade de obter com eficiência os produtos certos, nas quantidades corretas.	Eficiência, diminuição de riscos, auxilia a tomada de decisão, transparência de resultados.
CEN.COM	Centralização de compras	Centralização das compras relativas a aquisições de produtos e contratação de atividades comuns e repetitivas dos órgãos e entidades da APF.	Registro de decisão e ação que visem aquisições com ganho de escala, padronização, eficiência por meio de agregação de demandas de diferentes unidades.
EST.CEN	Estratégia de centralização	Desenvolve e implementa diversos modelos e procedimentos, no âmbito federal, de modo a adquirir e contratar bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.	Centraliza as compras governamentais a fim de adquirir bens e serviços em grande escala.
PAD.ITE	Padronização dos itens	Padroniza cada item a ser comprado, a fim de não perder ganhos de escala e tentar unificar os tipos de produtos comprados.	Disseminação de informação de descrição de itens de forma única com objetivo de obter padronização; catálogo de materiais.
POD.COM	Poder de compra	Agregação de demandas que permitam aquisições em grandes quantidades de modo a obter vantagens na negociação de preços e níveis de serviço. Garante uma melhor eficiência do gasto público.	Registro de agregação de demandas e de obtenção de vantagens em razão desta agregação; poder de negociação.
AQI.	Aquisição	É relacionado à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato, pelos órgãos e entidades que integram a APF.	Registro de contratos de obtenção de bens e serviços mediante acordo de preço e níveis de serviço.

EST.AQI	Estratégia de aquisições públicas	Conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas em benefício da sociedade e da APF.	Registro de divulgação ampla dos processos para aumentar a competitividade.
LEV.MER	Levantamento de mercado	Identifica quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos pela APF, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados.	Registro de interlocução com o mercado, de maneira que possa atender as necessidades da APF da maneira mais eficiente possível.
EST.PRE	Estimativas preliminares de preços	Visam apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial quanto à relação custo-benefício e ao poder de compra e barganha do ente público.	Quando há possibilidade de barganha, estabelecimento de preços, melhor custo-benefício para o Governo.
GAN.ESC	Ganhos de escala	Possibilidade de ampliação significativa da demanda, ao concentrar as necessidades de bens e serviços comuns dos diversos órgãos e entidades em uma única plataforma de negociação.	Registro de aumento da demanda, padronização centralização, economia.
GAN.PRO	Ganho de Processo	A racionalização de processos funciona como um método de melhoria nos processos administrativos com o auxílio de ferramentas, criando, assim, novos meios de atividades ou processos que irão otimizar custos, tempo, e trazer qualidade no mesmo.	Realização de compras cumprindo menos etapas; racionalização.
ATI.COM	Atividades Comuns	Atividades que são comuns a todos os órgãos da Administração Pública Federal	Registro de atividades comuns e repetitivas dentro dos órgãos e entidades da APF.

## APÊNDICE E

### INDICADORES DE QUALIDADE DO GASTO

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
GAS.PUB	Gasto público	Recurso público utilizado para adquirir e/ou contratar bens ou serviços.	Aquisições ou contratações por meio de recurso público.
EFI.	Eficiência	Virtude ou característica de se conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erro e/ou dispêndios de energia, tempo, dinheiro ou meios.	Indicativo de redução e otimização dos gastos públicos.
QLD.GAS	Qualidade do gasto público	Buscar a eficiência do gasto, de forma a ser possível fazer mais utilizando o mesmo volume de recursos financeiros, inclusive via processos de aquisição	Registro de mel. Oferta de melhores serviços públicos, bem-estar social. Supre a demanda social por serviços públicos Avaliação dos resultados.
RED.REL	Redes de relacionamento	Troca de informações relevantes entre os órgãos e entre fornecedores; compartilhamento de experiências.	Disponibilização de informações, intercâmbio, replicação da ação.

## APÊNDICE F

### INDICADORES DE PROCESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
ADM.PAT	Administração patrimonialista	Relacionado a transformação dos cargos públicos em favoritismo político, com pouco controle central pelo governo	Registro de favorecimento político, pouco controle por parte do Governo.
ADM.BUR	Administração burocrática	Ênfase no controle, na centralização de decisões, na hierarquia focada no princípio da unidade de supervisão com rotinas rígidas e controle passo a passo dos processos administrativos	Registro de controle passo a passo, controle rígido de processo.
ADM.GER.	Administração pública gerencial	Tem como característica a eficiência nos serviços, na avaliação de desempenho e no controle dos resultados. Esse modelo busca a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional, por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores públicos.	Descentralização das ações organizacionais, controle e indicadores de desempenho.

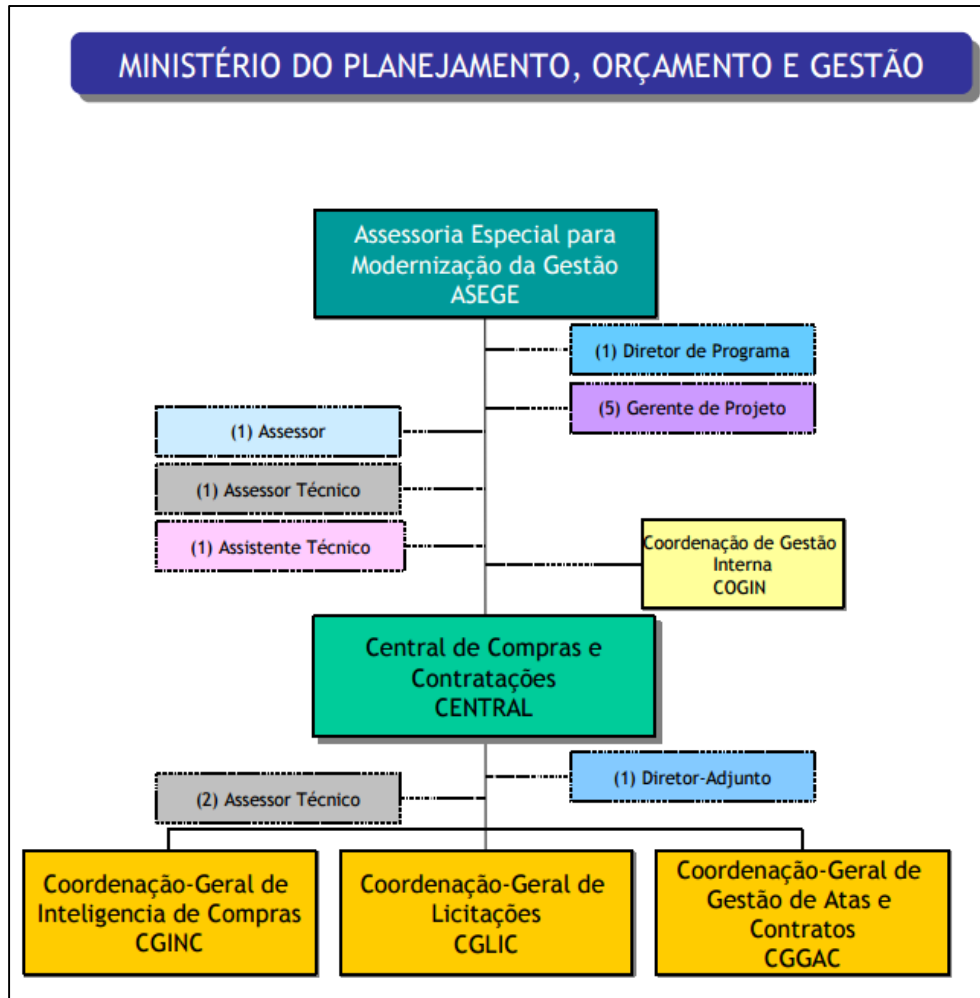
## APÊNDICE G

### INDICADORES DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

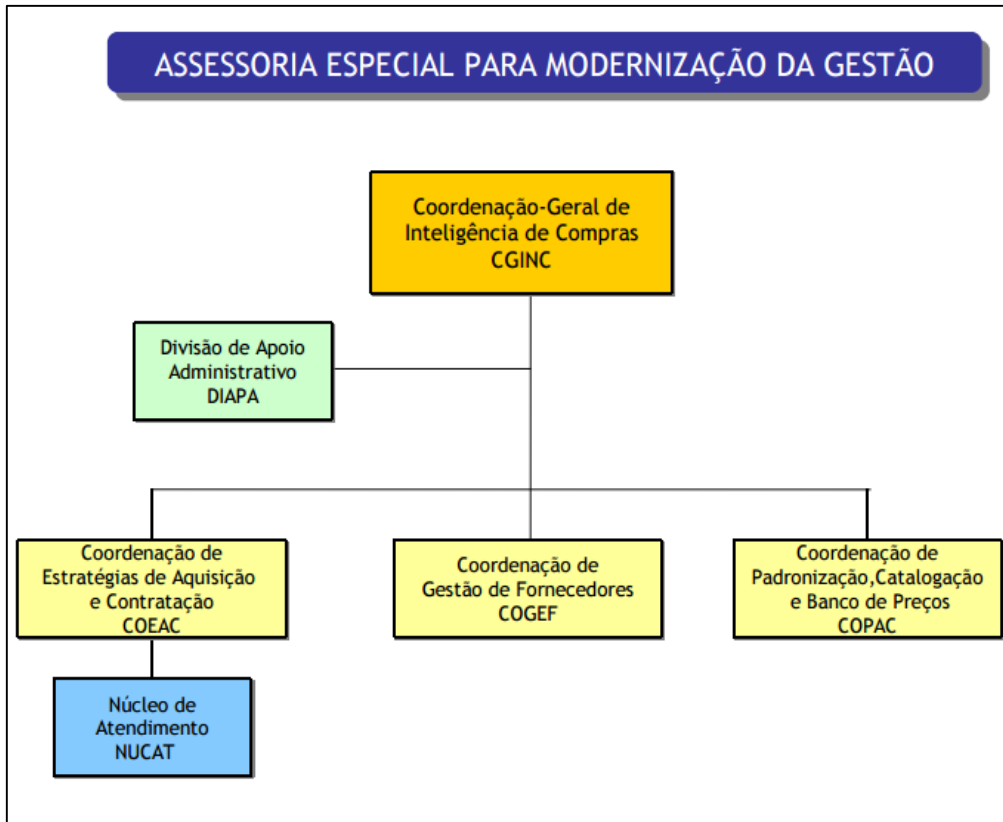
CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
LIC.	Licitação	Procedimento administrativo formal para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos entes da Administração Pública direta ou indireta.	Registro de aquisições de maneira vantajosa e isonômica; transparência das compras.
ACO.CON	Acompanhamento de contratos	Acompanhar a formalização dos contratos referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade junto aos órgãos e entidades, orientando-os quanto à gestão contratual.	Registro de informações sobre andamento da contratação e da entrega de bens e serviços; objetos dos referidos contratos.
PRE.ELE	Pregão eletrônico	Modalidade licitatória utilizada pelo Governo Federal para contratar bens e serviços.	Registro de aumento da quantidade de participantes; barateamento do processo licitatório, aquisições em grande escala.
ARP.	Ata de Registro de Preço	Documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.	Registro de especificações de uma contratação com tudo o que será adquirido e as suas condições.
CRE.	Credenciamento	Método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta (inexigibilidade), onde o Poder Público não seleciona apenas um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório.	Inviabilidade de competição, inexigibilidade de licitação.

## ANEXO A

## ORGANOGRAMA ASEGE ECENTRAL DE COMPRAS



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão





Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão