

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Centro de Ciências Sócio-organizacionais
Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede
Nacional – PROFIAP



Dissertação

Centralização de compras públicas:
uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense

Juliana Passos Silveira

Pelotas, 2021

Juliana Passos Silveira

Centralização de compras públicas:

uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP do Centro de Ciências Sócio-organizacionais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

Pelotas, 2021

Juliana Passos Silveira

Centralização de compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-riograndense

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Centro de Ciências Sócio-organizacionais, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 28/10/2021.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto (Orientador)

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho

Doutor em Engenharia de Negócios/Administração pela Universidade de Karlsruhe/Alemanha.

Prof. Dr. Darlan José Roman

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Agradecimentos

Ao Instituto Federal Sul-rio-grandense, pela oportunidade de capacitação e crescimento profissional, e por ter me proporcionado a realização desta pesquisa.

A Universidade Federal de Pelotas, por seu Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública, e por proporcionar uma educação pública gratuita e de qualidade.

Ao meu orientador Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto, por ter acreditado no meu potencial e ter conduzindo a orientação com sabedoria e tranquilidade.

Aos professores Dr. Darlan José Roman e Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho, pelas valorosas contribuições a esta pesquisa.

Aos colegas do PROFIAP, pelo companheirismo.

E aos demais professores do PROFIAP, por sua contribuição nesta jornada de aprendizado.

Resumo

SILVEIRA, Juliana Passos. **Centralização das compras públicas**: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2021. 142 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Sócio-organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

Esta pesquisa pretende verificar como a centralização das compras e licitações pode contribuir para gestão de compras do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). Conforme preconizado pela nova Lei de Licitações e Contratos e a nova Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, a Administração deve, sempre que pertinente, instituir instrumentos que permitam a centralização das aquisições e contratações e a padronização de procedimentos. Pretendeu-se propor um modelo de gestão de compras para o IFSul que vise a coordenação de esforços de suas unidades, com objetivo de explorar de forma mais eficiente o poder de compra da instituição, proporcionando a obtenção de economias de escala, de processo e de informação e aprendizagem. A revisão de literatura deu-se sobre temas relacionados a compras públicas, governança e gestão das aquisições públicas, modelos centralizado e descentralizado de compras e características do capital humano empregado na área, de forma a subsidiar a pesquisa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva, exploratória, que utiliza a pesquisa bibliográfica, documental, Survey, e a análise de dados através da estatística descritiva e análise de conteúdo. A análise situacional buscou mensurar a homogeneidade de demanda e a maturidade de compras do IFSul, e com o auxílio da Matriz de Rozemeijer e da Matriz Kraljic, definir a melhor abordagem de compras a ser empregada de acordo com seus resultados. Realizou-se também a análise do modelo vigente de compras do IFSul e as compras compartilhadas realizadas pela instituição, assim como a estrutura organizacional disponível. A análise demonstrou que o IFSul se beneficiaria da adoção de um modelo misto de aquisições e contratações, com processos centralizados; híbridos; e descentralizados, conforme a forma, tipo e frequência da contratação. Desta forma, definiu-se um novo modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, mapeando suas etapas processuais e oferecendo sugestões para a adequação da estrutura organizacional vigente. Por fim, um produto técnico foi produzido para orientar as áreas requerentes a planejar e efetuar sua demanda, de acordo com o que preconiza a nova legislação e a nova estrutura de gestão de compras e licitações do IFSul.

Palavras-chave: Aquisições públicas. Licitações. Governança Pública. Compras Compartilhadas. Centralização de compras. Descentralização de compras.

Abstract

SILVEIRA, Juliana Passos. **Centralization of public purchases**: a proposal for Instituto Federal Sul-rio-grandense. Advisor: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2021. 142 f.

Dissertation (Professional Master's Degree in Public Administration) – Center for Socio-organizational Sciences, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2021.

This research intends to verify how the centralization of purchases and tenders can contribute to purchasing management at the Federal Institute of Sul-rio-grandense (IFSul). As recommended by the new Law on Tenders and Contracts and the new Procurement Governance Policy of the Federal Public Administration, the Administration must, whenever relevant, institute instruments that allow for the centralization of acquisitions and contracts and the standardization of procedures. It was intended to propose a procurement management model for IFSul that aims to coordinate the efforts of its units, with the objective of more efficiently exploiting the institution's purchasing power, providing the achievement of economies of scale, process and information and learning. The literature review took place on topics related to public procurement, governance and management of public procurement, centralized and decentralized procurement models and characteristics of the human capital employed in the area, in order to support the research. It is a qualitative, descriptive, exploratory research, which uses bibliographic, documentary, Survey, and data analysis through descriptive statistics and content analysis. The situational analysis sought to measure the homogeneity of demand and the maturity of purchases at IFSul, and with the help of the Rozemeijer Matrix and the Kraljic Matrix, to define the best purchasing approach to be used according to their results. An analysis of the current purchasing model of IFSul was also carried out, as well as the shared purchases carried out by the institution, as well as the organizational structure available. The analysis showed that IFSul would benefit from adopting a mixed model of acquisitions and contracts, with centralized processes; hybrids; and decentralized, depending on the form, type and frequency of contracting. In this way, a new model for managing IFSul's purchases and tenders was defined, mapping its procedural stages and offering suggestions for adapting the current organizational structure. Finally, a technical product was produced to guide the requesting areas to plan and carry out their demand, in accordance with what is recommended by the new legislation and the new IFSul purchasing and bidding management structure.

Keywords: Public acquisitions. Bids. Public Governance. Shared Purchasing. Purchase centralization. Purchasing decentralization.

Lista de Figuras

Figura 1 - Relação entre governança e gestão.....	33
Figura 2 – Benefícios de sinergia de compras.....	36
Figura 3 – Matriz de Maturidade de compras X Homogeneidade da unidade de negócios	38
Figura 4 - Matriz de classificação dos itens de compras	40
Figura 5 - Estrutura de diferentes comportamentos e contextos de compra	42
Figura 6 – Desenho da pesquisa.....	57
Figura 7 – Mapa das unidades do IFSul.....	59
Figura 8 – Linha do tempo do IFSul	60
Figura 9 – Estrutura organizacional do IFSul.....	61
Figura 10 – Estrutura de governança do IFSul.....	62
Figura 11 – Resultado do Survey	70
Figura 12 – Resultado do Survey	71
Figura 13 – Aplicação da Matriz de Rozemeijer aos dados coletados	73
Figura 14 - Matriz de classificação dos itens de compras	74
Figura 15 - Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações.....	90

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Dimensões da governança das aquisições	31
Tabela 2 - Objetivos da função compras	34
Tabela 3 - Tipos de compra independente, causas e superação	44
Tabela 4 - Códigos UASG das unidades de administração de serviços gerais vinculadas ao IFSul.	55
Tabela 5 – Homogeneidade de demanda do IFSul	63
Tabela 6 – Frequências encontradas	67
Tabela 7 - Frequências absolutas: medidas de tendência central.....	68
Tabela 8 – Coordenadorias que receberam o questionário.....	69
Tabela 9 - Escala Likert: medida de tendência central	72
Tabela 10 – Objetos de contratação referentes a materiais classificados conforme Matriz Kraljic	75
Tabela 11 – Percentuais de objetos correspondentes a cada quadrante da Matriz Kraljic.....	76
Tabela 12 – Calendário de compras compartilhadas: ano 2019.....	79
Tabela 13 - Calendário de compras compartilhadas: ano 2020	80
Tabela 14 – Nº de servidores lotados nas coordenadorias de compras do IFSul	82
Tabela 15 – Objetivos e fases da pesquisa	84
Tabela 16 - Modelo de gestão de compras atual do IFSul x modelo proposto.....	87
Tabela 17 - Problemas comuns aos pregões SRP	88

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGU	Advocacia Geral da União
BPMN	Business Process Modeling and Notation
BPD	Business Process Diagram
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CCOMP	Coordenadoria de Compras
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica
CGU	Controladoria Geral da União
COLICIT	Coordenadoria de Licitações
DELOG	Departamento de Normas e Sistemas de Logística
DIPLAN	Diretoria de Planejamento
DOD	Documento de Oficialização de Demanda
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EFS	Entidades de Fiscalização Superiores
ETFPEL	Escola Técnica Federal de Pelotas
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IFAC	Federação Internacional de Contadores
IFSul	Instituto Federal Sul-rio-grandense
IN	Instrução Normativa
ME	Ministério da Economia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRO	Itens de Manutenção, Reparo e Operações
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ON	Orientação Normativa
PAC	Plano Anual de Contratações
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PLS	Plano Diretor de Logística Sustentável

PROAP	Pró-reitoria de Administração e Planejamento
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
SEGES	Secretaria de Gestão
SELOG	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
SGD	Secretaria de Governo Digital
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUAP	Sistema Unificado de Administração Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Problemática e objetivos da pesquisa	14
1.2 Justificativa da pesquisa.....	16
1.3 Estrutura da dissertação.....	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Licitações	21
2.2 Governança e gestão das aquisições publicas	28
2.3 Modelos centralizado, descentralizado e sinergia de compras	34
2.4 Centralização das compras públicas.....	45
3. METODOLOGIA	50
3.1 Caracterização da pesquisa	50
3.2 Categorias de análise.....	51
3.3 Operacionalização da pesquisa	53
3.4 Desenho da pesquisa.....	56
4. ANÁLISE SITUACIONAL	58
4.1. O Instituto Federal Sul-rio-grandense.....	58
4.2. A homogeneidade de demanda.....	62
4.3. A maturidade de compras.....	68
4.4. A Matriz Kraljic aplicada aos objetos de contratação.....	74
4.5. As compras compartilhadas.....	77
5. RECOMENDAÇÕES.....	85
5.1. Centralização das licitações	85
5.2. Mapeamento do processo	88
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	94

APÊNDICES.....	103
APÊNDICE I - Questionário para determinar a maturidade da função compras	104
APÊNDICE II – Resultado do Survey	105
APÊNDICE III – Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações.....	107
APÊNDICE IV – Relatório Técnico	108
APÊNDICE V – Produto Técnico.....	133

1. INTRODUÇÃO

O termo aquisições, na esfera pública, corresponde à compra de bens e contratação de serviços e obras, com ou sem a formalização de contrato, e com ou sem licitação. Por sua vez, a licitação é o “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 378), “em respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade” (MELLO, 2019, p. 538). Uma característica da área de aquisições públicas é a fragilidade organizacional, visto a “importância e dimensão dos recursos financeiros que movimenta e do seu impacto sistêmico sobre todas as rotinas da administração pública” (FERNANDES, 2016, pg. 426).

O processo de aquisições públicas segue uma estrutura procedimental rigorosa, atrelada às características do sistema burocrático, utilizando-se do legalismo como controle para coibir desvios e corrupção. O procedimento licitatório deve atender a um grande número de normativos legais e jurisprudenciais, prazos e fases processuais, assim, sua complexidade contribui para a morosidade dos processos. Aliam-se a isso problemas estruturais como a falta de mão de obra qualificada; desconhecimento das etapas do processo de aquisição; ausência de planejamento e erros na elaboração do processo; que geram retrabalho e contribuem para o fracasso dos procedimentos. A complexidade do extenso arcabouço legal que regulamenta a área de compras e contratações públicas, aliada a permanente atualização de seus dispositivos, exige de agentes públicos qualificações e atualizações constantes. Tais fatores contribuem para a ocorrência de falhas nas contratações e maiores índices de rotatividade de servidores nas áreas relacionadas ao macroprocesso de contratação, pois a curva de aprendizado necessária para o servidor atuar nesta área costuma ser bastante longa (BRASIL, CGU, 2019).

Ferrer (2015) ressalta que o arcabouço jurídico das compras públicas deveria ser reformulado, mas considera que o maior entrave a ser superado são as deficiências em termos de governança e gestão. Portanto, procedimentos de otimização das aquisições públicas carregam potencial de elevar a produtividade,

diminuir redundâncias e propiciar ganhos de escala e economicidade, tornando-os aptos a atingirem os objetivos da administração.

Conforme a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, a Administração deve “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021) e a “padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente” (BRASIL, ME, 2021b). A centralização busca a coordenação das aquisições e contratações, permitindo explorar de forma mais eficiente o poder de compra do estado através da obtenção de ganhos de escala, de economia processual, e do compartilhamento de informações e aprendizagem, o que possibilita a padronização e otimização dos processos e a racionalização de recursos, facilitando a sua fiscalização e controle e concedendo maior transparência aos atos da Administração.

1.1 Problemática e objetivos da pesquisa

O Instituto Federal Sul-rio-grandense é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criado a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET–RS) através da Lei nº 11.892/2008. Integrante da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, oferta ensino verticalizado na Formação Básica, Técnica, Tecnológica e Superior, e graduação e pós-graduação lato e stricto sensu. Sua sede está localizada na cidade de Pelotas-RS, possuindo atualmente quatorze campi: Pelotas; Pelotas-Visconde da Graça; Sapucaia do Sul; Charqueadas; Passo Fundo; Bagé; Camaquã; Venâncio Aires; Santana do Livramento; Sapiranga; Lajeado; Gravataí; Jaguarão e Novo Hamburgo, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (IFSUL, 2021).

Atualmente, as compras e contratações no Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) são realizadas de forma descentralizada, com cada campus responsável por licitar suas demandas de materiais e serviços. Apenas alguns processos, como os de aquisição de materiais para almoxarifado, livros, e serviços gráficos, são centralizados pela Reitoria. O IFSul vem buscando ampliar a realização de compras compartilhadas a partir da publicação da Instrução Normativa nº 06/2019 – PROAP,

que estabelece a realização de licitações distribuídas entre os campi, referentes a objetos de interesse comum à organização (IFSUL, 2019).

No entanto, existem fatores que interferem negativamente na gestão de compras do IFSul e no planejamento e execução de suas aquisições, o que impacta na qualidade, na efetividade e na eficiência dos processos, como o quadro insuficiente de servidores atuantes nas áreas de compras e licitações; a falta de treinamento, especialmente das áreas requerentes, para a instrução dos processos; a escassez de manuais e normativos internos que possam orientar e conduzir uma forma comum de trabalho à instituição; e a falta de um planejamento efetivo de suas aquisições e contratações. As demandas por materiais e serviços costumam ser encaminhadas aos setores de compras quando estas se tornam urgentes, o que demonstra o desconhecimento, por parte das áreas requerentes, do funcionamento da logística governamental e da execução orçamentária, estas, profundamente diferentes da função aquisição na iniciativa privada.

Diante do exposto, esta pesquisa pretende verificar se a centralização das compras e licitações traria benefícios a gestão de compras do Instituto Federal Sul-rio-grandense, conforme preconiza a nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) e a Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal (BRASIL, ME, 2021b). Desta forma, o problema de pesquisa é descrito por sua pergunta central: ***“como a centralização das compras e licitações pode contribuir para a gestão de compras do Instituto Federal Sul-rio-grandense?”***

A pesquisa tem como objetivo geral verificar se a centralização das compras e licitações é capaz de trazer benefícios às aquisições e contratações do Instituto Federal Sul-rio-grandense. Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos da pesquisa:

- a) identificar o nível de homogeneidade de demanda do IFSul;
- b) identificar o nível de maturidade de compras do IFSul;
- c) classificar os materiais licitados pela instituição conforme a Matriz Kraljic;
- d) analisar o atual modelo de gestão de compras e licitações do IFSul;
- e) analisar a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas do IFSul;

O recorte da pesquisa é longitudinal e se dá entre o período de 2010 a 2020, justificado pela disponibilidade de dados abertos referentes a pregões eletrônicos realizados pela instituição, ocorrida partir do ano de 2010 no sistema de compras do governo federal, até o encerramento do exercício financeiro de 2020.

1.2 Justificativa da pesquisa

A justificativa teórica da pesquisa se dá por gerar reflexões sobre o reposicionamento das estratégias da área de aquisições públicas, influenciado por organismos multilaterais internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estas entidades patrocinam modelos alternativos à governança burocrática tradicional, denominada por Considine e Lewis (2003) de “governança processual”, representado pelo cumprimento de regras e protocolos e por um “governo de leis” e de “serviços administrativos de rotina, sob estrita supervisão”. O estudo realizado pela OCDE, em acordo com entidades de fiscalização superiores, objetivou identificar e disseminar boas práticas de governança, gerando o primeiro levantamento de governança de contratações realizado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, TCU, 2015). O Acórdão nº 2.622/2015-TCU–Plenário traz diversas recomendações, demonstrando a importância de boas práticas e o quanto estas impactam na qualidade do gasto público e dos serviços ofertados a população (BRASIL, TCU, 2015).

A justificativa prática da pesquisa se dá pela necessidade de adequação da instituição à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e à Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, que estabelecem o dever da administração de “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021) e a “padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente” como uma das diretrizes de governança das contratações públicas (BRASIL, ME, 2021b). No mesmo sentido, enfatizam a necessidade de se estabelecer a governança das contratações, que constitui o dever da implementação pela alta administração de “processos e estruturas” para “avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios”, com o “intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas

contratações” (BRASIL, 2021), e “implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas” (BRASIL, ME, 2021b).

Há também a necessidade da devida adequação da estrutura organizacional do IFSul ao disposto na Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia (ME), que estabelece diretrizes para o redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGS), pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A portaria tem por objetivo a redução quantitativa das UASGS de compras, buscando seu redimensionamento, para promoção de um paradigma de menor pulverização das contratações públicas, promovendo maior economia de escala, menor custo de instrução processual e incremento do controle institucional e social (BRASIL, ME, 2019c).

A escassez de normativos internos que norteiem e institucionalizem procedimentos de aquisições de bens e serviços no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense também se inclui como justificativa prática para a pesquisa. Atualmente, cada campus adota suas práticas e trâmites internos, carecendo as áreas demandantes da devida instrução e treinamento para efetuar pedidos de compras e contratações, o que gera retrabalho, morosidade e processos frustrados. A padronização de um trâmite geral para os processos serviria para nortear as áreas demandantes na elaboração do pedido de compra, além de trazer maior transparência as aquisições e contratações do IFSul, facilitando sua auditoria e controle.

Com a publicação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, os limites de valores estabelecidos para a dispensa de licitação foram revisados, o que permite que as unidades descentralizadas do IFSul se encarreguem de um número maior de dispensas de licitação. Da mesma forma, a nova lei trouxe como novidade a faculdade de se celebrar contratos de serviços e fornecimentos contínuos com prazo de até 5 (cinco) anos, prorrogando-os por até 10 (dez) anos (BRASIL, 2021). Tais alterações possuem o potencial de acarretar uma redução do número de licitações realizadas, facilitando a centralização dos processos e o atendimento dos objetivos estratégicos da organização como um todo.

Por fim, a pesquisa se justifica, ainda, pelo cenário de restrição orçamentária enfrentado pela Administração Pública brasileira, o que estimula os gestores públicos a intensificar ações de redução de custos administrativos. A centralização das compras e licitações contribui para a racionalização de custos operacionais através da racionalização de processos, da alocação de mão de obra, e do trâmite processual, além de proporcionar a padronização das aquisições, o que contribui para a eficiência operacional nas organizações. Desta forma, a centralização permitiria a agregação de objetos de contratação de mesma natureza, e a construção de um calendário de licitações do Instituto, facilitando o planejamento, coordenação e acompanhamento das contratações do IFSul, o que contribui para garantir a disponibilidade de bens e serviços ao longo do ano, necessários ao bom desempenho institucional.

1.3 Estrutura da dissertação

A dissertação está estruturada a partir deste capítulo – Introdução, que apresenta e contextualiza o problema de pesquisa e seus objetivos, justifica a importância do estudo e define a estrutura do trabalho.

O Capítulo 2 - Referencial Teórico, elucida o conceito de licitação e seu trâmite processual, assim como a contextualização de governança e gestão das aquisições públicas. Em seguida, são abordadas as características dos modelos centralizados e descentralizados de compras, sua relação com o conceito de sinergia de compras, e modelos que auxiliam na escolha da melhor abordagem de compras a ser adotada em uma organização de acordo com suas características. Na sequência, discorre sobre as características do capital humano empregado na área das compras públicas, a complexidade da função e seus desafios. Por fim, apresenta estudos relacionados a centralização das compras públicas no contexto brasileiro, e experiências de centralização no âmbito da administração pública federal.

O Capítulo 3 – Metodologia, caracteriza a pesquisa, descreve os procedimentos metodológicos empregados, estabelece as categorias de análise de acordo com o referencial teórico abordado e o detalhamento da operacionalização da pesquisa.

O Capítulo 4 – Análise situacional, apresenta um breve histórico da instituição e as atividades que foram desenvolvidas ao longo da pesquisa, apresentando os dados coletados e os resultados obtidos em cada categoria de análise proposta, assim como os instrumentos de pesquisa utilizados e a interpretação dos resultados conforme o referencial teórico utilizado.

O Capítulo 5 – Recomendações, apresenta o produto final da pesquisa, com a proposição de um novo modelo de gestão de compras e licitações para o IFSul, a adequação da estrutura organizacional e processual necessária para sua implementação, o relatório técnico da pesquisa e o produto técnico produzido com fins de orientar as áreas demandantes a efetuar o planejamento das suas aquisições e contratações. Por fim, são apresentadas as referências consultadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda a revisão da literatura sobre o tema de pesquisa, apresentando contribuições teóricas de diversos autores que auxiliam na compreensão de conceitos e metodologia empregados no estudo.

Sua primeira seção elucida o conceito de licitação, modalidades licitatórias, seus critérios de julgamento, assim como conceitos importantes para a compreensão dos indicadores que serão utilizados na coleta e tratamento dos dados. Em seguida, aborda em linhas gerais as fases da licitação e seu trâmite processual, a centralização das aquisições como orientação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o Sistema de Registro de Preços como procedimento auxiliar para sua realização e o planejamento como princípio norteador das contratações públicas.

A segunda seção descreve os conceitos de governança e gestão das aquisições públicas, contextualizando seu histórico e o papel exercido por organismos multilaterais internacionais e entidades fiscalizadoras superiores no estabelecimento de uma governança e gestão que traduzem princípios da governança corporativa às compras públicas brasileiras, efetuando a devida distinção entre esses dois termos.

Na terceira seção, são abordados o conceito de sinergia de compras, as características dos modelos centralizado e descentralizado de compras, suas vantagens e desvantagens, e para quais situações estes são recomendados. Em seguida, são apresentados modelos que auxiliam a escolha da melhor abordagem de compras a ser adotada em uma organização de acordo com suas características, os benefícios potenciais da centralização, e quais comportamentos de compra são capazes de melhor explorá-los.

A quarta e última seção contextualiza a centralização das compras públicas dentro do contexto brasileiro, apresentando estudos relacionados e experiências de centralização no âmbito da administração pública federal. Por fim, discorre sobre as características do capital humano empregado na área das compras públicas, a complexidade da função e seus desafios e problemas estruturais.

2.1 Licitações

A obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional estampado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), aplicável a todo ente federativo e a toda administração pública, direta ou indireta, devendo a Administração observar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021), dentre outros dispositivos legais e normativos, nas suas aquisições de materiais e contratações de serviços. A licitação tem por objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável; sendo processada e julgada em conformidade com os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021). Sendo assim, a licitação é o “procedimento administrativo vinculado” por meio do qual a Administração Pública seleciona “a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 378), na “concreta aplicação do princípio da igualdade” (MELLO, 2019, p. 522).

O procedimento licitatório é composto por uma série ordenada de atos, sendo chamado de “modalidade de licitação” a forma em que esse procedimento de seleção se apresenta. As modalidades “distinguem-se entre si pela variação quanto a complexidade de cada fase do processamento e pela variação quanto à destinação de cada uma das fases” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 292). A escolha da modalidade de licitação mais adequada ao objeto da contratação é realizada considerando-se a natureza do objeto. Para a aquisição de bens e contratações de serviços são utilizadas as modalidades pregão e concorrência, sendo o pregão obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns, e a concorrência para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. A alienação de bens é realizada através da modalidade leilão, sendo estes bens imóveis ou móveis, inservíveis ou legalmente apreendidos. Já a

modalidade concurso é destinada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. Por último, temos o diálogo competitivo: modalidade de licitação em que a administração “realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (BRASIL, 2021).

Os critérios de julgamento para a seleção da proposta mais vantajosa dividem-se em menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance; e maior retorno econômico. Na modalidade concorrência, admitem-se os critérios acima elencados com exceção do “maior desconto”, exclusivo da modalidade pregão, e “maior lance”, exclusivo do leilão. No pregão, poderão ser adotados os critérios de menor preço ou maior desconto, e o concurso, melhor técnica ou conteúdo artístico (BRASIL, 2021). O pregão eletrônico possui vantagens em razão de suas características de celeridade, desburocratização, divulgação e publicidade, o que possibilita o aumento da competitividade entre os fornecedores, conferindo maior visibilidade e transparência dos gastos públicos. Atualmente, os pregões eletrônicos são ampla maioria dos processos de compras públicas no Brasil, conferindo agilidade aos processos licitatórios por meio da redução de tempo e custos.

Além disso, em licitações, quanto a sua finalização, há conceitos que merecem destaque. Uma licitação é deserta quando nenhum fornecedor interessado aparece para participar da licitação (ALEXANDRINO; PAULO, 2020), e uma licitação é fracassada quando os licitantes comparecem à sessão pública, porém, são inabilitados, por não se adequarem às exigências legais e editalícias, ou por todos terem suas propostas desclassificadas (CARVALHO FILHO, 2020). Uma licitação é homologada quando exitosa, anulada, quando há vício de legalidade, ou revogada, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, sendo a anulação um ato vinculado - adstrito à previsão legal - e a revogação ato discricionário - permite apreciação subjetiva (BRASIL, 2021).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos também prevê a impugnação administrativa do edital sempre que este seja discriminatório ou omissivo em pontos essenciais, ou apresente qualquer irregularidade relevante; e o recurso

administrativo, que pode ser apresentado pelos licitantes e interessados com o fim de contestar atos do procedimento licitatório, sanções aplicadas pela administração ou outras decisões que afetem direitos ou interesses dos administrados (ALEXANDRINO; PAULO, 2020). Também é importante esclarecer o conceito de inexequibilidade: um preço manifestamente inexequível é definido em lei como aquele que não venha a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2020).

De acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a administração deve “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021). Para a realização de licitações centralizadas e/ou compartilhadas podemos contar com o Sistema de Registro de Preços. Trata-se de um conjunto de procedimentos para realização de registro formal de preços para contratações futuras, que possibilita a realização de diversas contratações sem um procedimento licitatório específico para cada uma delas. Dentre as hipóteses para a utilização do Registro de Preços estão a necessidade de contratações frequentes; impossibilidade de definir previamente o quantitativo a ser demandado; ou quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, entre outras (BRASIL, 2013). O prazo de vigência da ata de registro de preços é de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período desde que comprovado o preço vantajoso, implicando compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, devendo o edital de licitação dispor, dentre outros requisitos (BRASIL, 2021):

- I. a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida e a quantidade mínima a ser cotada;
- II. a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- III. as condições para alteração de preços registrados;

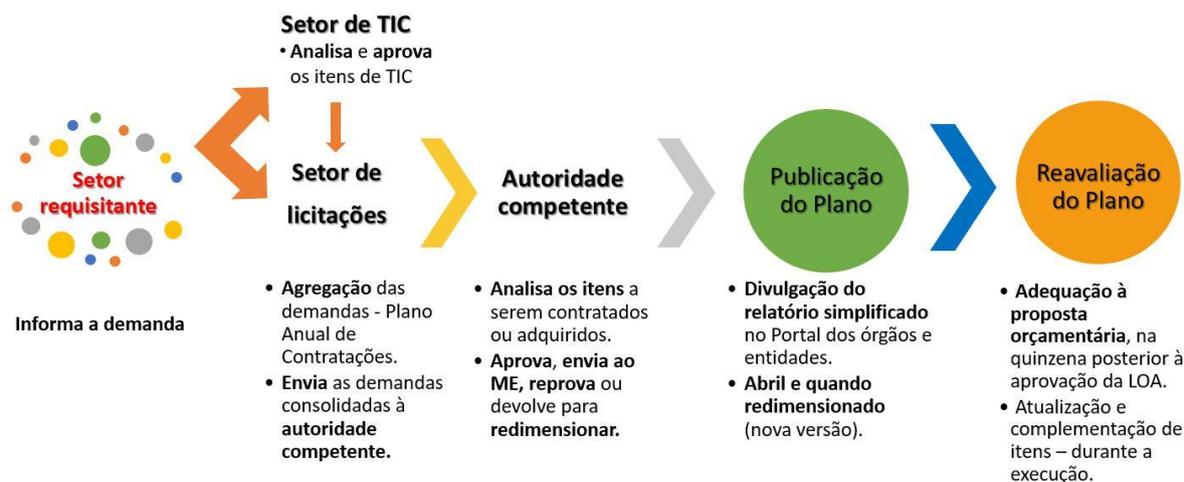
- IV. o registro de mais de um fornecedor para os itens, desde que aceitem cotar em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação conforme ordem de classificação.

O Sistema de Registro de Preços torna ágeis as contratações e evita a formação de estoques, disponibilizando pelo período de validade da ata bens e serviços adquiridos frequentemente. Assim, contribui para a operacionalização de compras centralizadas que promovem celeridade e aperfeiçoam a gestão dos estoques e do orçamento público, ampliando o poder de barganha da administração.

Na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos o planejamento foi elevado como princípio norteador das contratações públicas, que dedica seu capítulo II inteiro à fase preparatória da licitação, também conhecida como fase interna, na qual ocorre o planejamento da contratação. A lei trouxe como novidade a faculdade de se celebrar contratos de serviços e fornecimentos contínuos com prazo de até 5 (cinco) anos, prorrogando-os por até 10 (dez) anos (BRASIL, 2021). Tais alterações possuem potencial de reduzir o número de licitações realizadas, facilitando o planejamento e a centralização dos processos, visando o atendimento dos objetivos estratégicos da organização como um todo.

O Plano Anual de Licitações (PAC) consolida as compras e contratações que o órgão ou entidade pública pretende realizar, ou prorrogar, para o ano subsequente, contemplando bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. Cabe as Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASGS) elaborar seu PAC anualmente e registrá-lo no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). O sistema permite a tramitação de demandas entre os setores requerentes, cabendo a Administração avaliá-las, consolidá-las, e encaminhá-las ao Ministério da Economia (ME). O Fluxo geral de elaboração do Plano Anual de Licitações (PAC) é normatizado pela IN nº 1/2019 – SEGES/ME (BRASIL, ME, 2019b), sendo este ilustrado pela Figura 1:

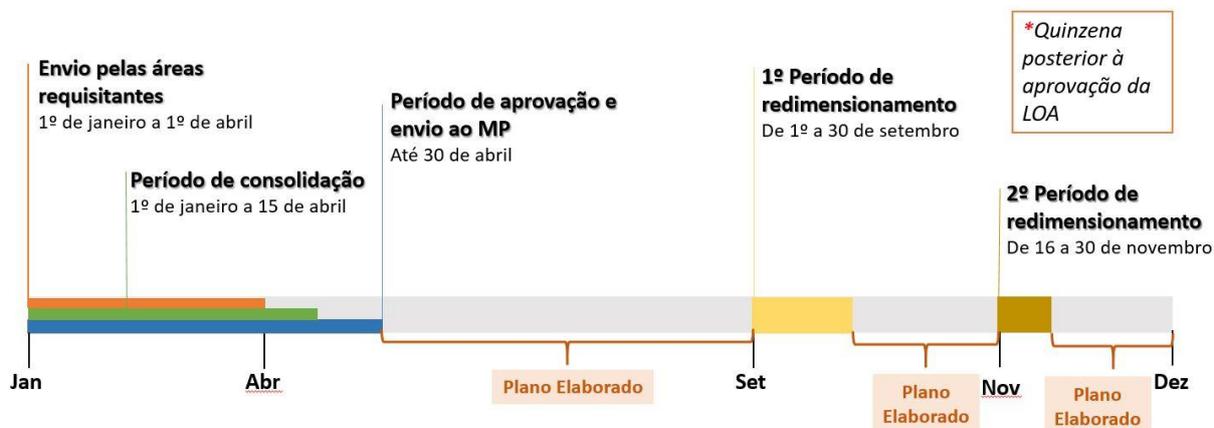
Figura 1 – Fluxo processual do Plano Anual de Contratação (PAC)



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

O fluxo deve observar um cronograma de elaboração, que deve obedecer aos prazos definidos pelo Ministério da Economia (ME), podendo os órgãos e entidades também regulamentar internamente seus prazos.

Figura 2 - cronograma de elaboração do Plano Anual de Contratação (PAC)



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

De acordo com Niebuhr *et al.* (2021), o fluxo procedimental para o planejamento da contratação, em linhas gerais, pode ser resumido nas seguintes etapas:

- I. plano anual de contratações;
- II. estudo técnico preliminar;
- III. termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo, conforme o caso;

- IV. orçamentação;
- V. elaboração da minuta do edital e contrato;
- VI. análise de riscos e aprovação jurídica.

A fase preparatória da licitação é caracterizada pelo planejamento e deve “compatibilizar-se com o plano de contratações anual”, “com as leis orçamentárias”, bem como “abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação” (BRASIL, 2021). A licitação se inicia pela fase preparatória, na qual a Administração planeja a contratação definindo seu objeto e suas características e condições, o que é ao final retratado no edital de licitação, cuja divulgação pertence à fase externa da licitação. Esta se inicia com a divulgação do edital e finda-se com a homologação da licitação e a adjudicação do objeto ao licitante vencedor (BRASIL, 2021).

O adequado planejamento da contratação é a garantia mínima para que seja atingida a necessidade da Administração, afinal, a realização da licitação pode ser condição necessária, porém não é em si suficiente para que seja assegurado o atendimento da demanda que motivou a realização do procedimento licitatório, e de fato sejam atendidos todos os seus requisitos. Desta forma, “é fundamental a adequada caracterização formal da demanda, a partir da unidade administrativa que detenha a atribuição de gerenciar, controlar ou supervisionar a necessidade da Administração” (AMORIM, 2020). O estudo técnico preliminar da contratação deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, a fim de permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, devendo conter, no mínimo, a descrição da necessidade da contratação; estimativa de quantidades, valor e consideração quanto a interdependências com outras contratações; justificativas para o parcelamento ou não do objeto; e posicionamento sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (BRASIL, 2021).

O documento essencial do planejamento da demanda é o Termo de Referência ou Projeto (Básico, Executivo ou Anteprojeto, conforme o caso), estes últimos, utilizado para obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2021). Santana, Camarão e Chrispim (2016, p. 27) definem Termo de Referência como o “documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma

sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar”. As compras e contratações públicas devem ser precedidas da realização de adequada estimativa de preços (BRASIL, 2021), e para tanto, a Administração deve realizar pesquisa de preços por meio de consulta a fontes atuais e capazes de representar o mercado, observando as quantidades demandadas e correspondente custo de frete, analisando os preços de forma crítica. Como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, podem ser utilizadas a média, a mediana ou o menor preço, desde que o cálculo incida sobre o conjunto de três ou mais preços pesquisados, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (BRASIL, ME, 2021a).

Após a elaboração do Termo de Referência e ou Projeto, com a devida especificação do objeto a ser licitado e a definição de unidades e quantitativos, e com a devida pesquisa de preços para estabelecer o valor de referência da contratação, estando o procedimento administrativo devidamente instruído, procede-se a elaboração da minuta do edital de licitação, devendo esta ser examinada e aprovada pela assessoria jurídica da Administração (AMORIM, 2020). Após a aprovação da assessoria jurídica, passa-se à fase externa do procedimento licitatório, que se inicia com a divulgação do edital e finda-se com a homologação da licitação, correspondendo as seguintes fases quando se tratar de Pregão Eletrônico (AMORIM, 2020):

- I. Fase de divulgação do ato convocatório e impugnação do edital;
- II. Fase de credenciamento;
- III. Fase de julgamento das propostas e realização de lances;
- IV. Fase de habilitação ou qualificação;
- V. Fase recursal;
- VI. Fase de adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame;
- VII. Fase de homologação da licitação.

Demonstra-se que a nova Lei de Licitações e Contratos reforça a necessidade e obrigatoriedade do planejamento das aquisições e contratações, dando um passo importante em direção a implementação da boa governança na administração pública, reforçando a recomendação de que, sempre que possível, as contratações ocorram de forma centralizada, utilizando-se como procedimento auxiliar para tal fim

o Sistema de Registro de Preços. Assim, evita-se a repetição de velhos erros oriundos da falta de planejamento, que geram desperdício e comprometem a execução de políticas públicas e o bom desempenho institucional.

2.2 Governança e gestão das aquisições públicas

A governança pública burocrática tradicional, segundo Considine e Lewis (2003), enfrenta resistências de críticos e reformistas que advogam práticas de mercado ao propagar ideias de que as agências públicas seriam demasiadamente grandes, rígidas, caras e padronizadas. Os autores elencam as principais características do modelo burocrático, o qual denominam “Modelo de Governança Processual”: cumprimento de regras e protocolos; alta confiança na supervisão; e expectativa de que tarefas e decisões serão bem elaboradas, inclusive por sistemas de tecnologia da informação utilizados na organização, o que captura a definição de Ronald Moe (1994, apud CONSIDINE; LEWIS, 2003) de um “governo de leis” e de “serviços administrativos de rotina, sob supervisão estrita e em conformidade com altos padrões”. O declínio da popularidade do modelo processual de burocracia ocorre na década de 1970, embora à época as alternativas a este modelo ainda fossem incipientes e pouco definidas (CONSIDINE; LEWIS, 2003).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) patrocina modelos alternativos à governança burocrática tradicional, dentre eles, o modelo de Governança Corporativa. Este modelo preconiza as organizações públicas como corporações dirigidas por administradores de negócios, em que funcionários devem responder às metas estabelecidas por gestores e serem guiados por medição de desempenho. Programas de melhoria de gestão, sistemas de planejamento orientados a objetivos e programas de reformas orçamentárias foram encontrados em muitos sistemas que migraram em direção a esse ideal de governança (CONSIDINE; LEWIS, 2003).

O papel da OCDE e de outros organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial e a IFAC (International Federation of Accountants), no fomento à aplicação da governança corporativa ao setor público é observado através de contribuições em nível nacional e mundial, como o estudo internacional realizado pela OCDE intitulado “Fortalecimento da governança pública: boas práticas e o papel das entidades fiscalizadoras superiores”, durante o período de 2013 a 2016, através

de acordo firmado com entidades de fiscalização superiores de 12 (doze) países, dentre as quais o Tribunal de Contas da União. O estudo objetivou identificar e disseminar boas práticas internacionais de governança e reforçar o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no fortalecimento da governança no ciclo de políticas públicas. O estudo foi dividido em três fases: “Fase 1 – Estrutura analítica sobre governança pública, boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS); Fase 2 – Pesquisa internacional de boas práticas da atuação das EFS; e Fase 3 – Estudo de caso para o Brasil” (BRASIL, TCU, 2016).

Movido por esta parceria, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um trabalho de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), pela sua Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), visando realizar levantamento sobre a governança e gestão das aquisições na administração pública federal, com objetivo de efetuar recomendações aos órgãos governantes superiores. Do trabalho resultou o Acórdão nº 2.622/2015-TCU–Plenário, que divulgou informações sobre a situação da governança e gestão das aquisições na administração pública federal, identificando pontos vulneráveis a fim de induzir melhorias (BRASIL, TCU, 2015). O acórdão trouxe recomendações acerca dos temas governança das aquisições, controle na gestão das aquisições, conformidade das contratações e controles internos no processo de aquisições, impulsionando o trabalho da Secretaria de Gestão (SEGES), ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a estabelecer normativos e diretrizes de governança e gestão em logística governamental para a administração pública federal, através de seu Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG).

Em 2013 o TCU elaborou seu primeiro Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (BRASIL,TCU, 2013a), que compila e organiza boas práticas de governança pública inspiradas em práticas patrocinadas por organismos multilaterais internacionais. O documento visa servir de referência para os demais órgãos da administração pública na adoção de políticas de governança em seus âmbitos internos. Tal modelo de governança encontra normatização no Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, trazendo a definição de governança pública adotada pelo TCU em seu artigo 2º, inciso I:

Um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

Para o TCU (2015), a governança das aquisições é a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na função aquisição das organizações. Com base no conceito de governança pública, o Tribunal desenvolveu seu conceito de governança das aquisições:

Governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição. Isso se dá a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização (BRASIL, TCU, 2013c).

A partir da parceria entre o TCU e a OCDE, o “Plano Estratégico do Tribunal de Contas: 2019-2025” reforça ao órgão a incumbência de contribuir para a melhoria da governança, da gestão, do desempenho logístico e dos processos da administração pública, disponibilizando orientações, determinações, recomendações ou avaliações que visam corrigir falhas, evitar desperdícios e melhorar a gestão e desempenho de órgãos e entidades, colaborando para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação de melhores práticas na administração pública (BRASIL, TCU, 2019)

O trabalho do TCU também foi influenciado pelo Estudo 13 da International Federation of Accountants (IFAC). O Relatório da Tomada de Contas 025.068/2013-0 estabelece 4 (quatro) dimensões de governança referenciadas pela IFAC (2001), aplicadas à governança das aquisições:

Tabela 1 - Dimensões da governança das aquisições

Padrões de Comportamento:
<ul style="list-style-type: none"> a) Adoção de código de ética da área de aquisições, assim como sua divulgação, capacitação e treinamento; b) Constituição de comissão para controle e monitoramento do cumprimento do código de ética; c) Apuração de irregularidades ou atos contrários à política de governança, promovendo a devida responsabilização; d) Publicação de agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.
Processos e Estrutura:
<ul style="list-style-type: none"> a) Modelagem de processos para contratação de bens e serviços, definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos e elaboração de modelos de artefatos; b) Definição da estrutura organizacional da área de aquisições, suas competências, atribuições e responsabilidades; c) Avaliação do pessoal do setor de aquisições, definindo as necessidades de recursos humanos;
Gestão por competência:
<ul style="list-style-type: none"> a) Modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições; b) Escolha dos ocupantes das funções-chave com base em perfis de competências definidos no modelo anterior; c) Capacitação.
Controles:
<ul style="list-style-type: none"> a) Definição das competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, e sua responsabilidade pela política e procedimentos de controle interno necessários para mitigar os riscos nas aquisições; b) Definição da política de delegação de competência para autorização de contratações e estabelecimento de controle interno para monitorar atos delegados; c) Definição de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio; d) Segregação das funções de auditoria e controle interno; e) Relatórios externos e transparência; f) Publicação da regularidade de contas proferida por órgão de controle externo e publicação de todos os documentos que compõem os processos de aquisição.

Fonte: Adaptado de Brasil, TCU (2013c).

Pode-se identificar no modelo de governança das aquisições e contratações do TCU um híbrido dos modelos Processual e Corporativo, descritos por Considine e Lewis (2003). Ao modelo Processual, correspondem o caráter instrumental dos procedimentos, guiados por um robusto sistema de regras e normas positivado em diplomas legais e normativos, nos quais as atividades e decisões devem ser

fundamentadas. A ênfase na capacitação do servidor para executar procedimentos pré-estabelecidos, e a atuação das esferas de auditoria e controle, demonstram a alta dependência de supervisão, característica de sistemas burocráticos. Do mesmo modo, correspondem ao modelo Corporativo o foco no planejamento e gestão de riscos, o estabelecimento de indicadores e metas alinhadas a estratégia de negócio, a medição de desempenho, a gestão por competências, e o foco em padrões de comportamento inspirados na cultura corporativa empresarial.

Atualmente, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos incorporou práticas anteriormente estabelecidas por dispositivos infralegais e jurisprudenciais referentes à governança das aquisições, dentre as quais, a necessidade do estabelecimento de uma governança das contratações, atribuindo à alta administração o dever de implementar “processos e estruturas” para “avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios”, com o “intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações” (BRASIL, 2021). Da mesma forma, estabelece a elaboração do Plano Anual de Contratações pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, a partir de documentos de formalização de demandas, com o objetivo de "racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias" (BRASIL, 2021).

Mais recentemente, foi publicada a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal. A portaria define a governança das contratações como:

o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis (BRASIL, ME, 2021b).

Além de definições, o dispositivo estabelece objetivos e diretrizes de governança, assim como instrumentos de governança das contratações públicas, os quais estão listados a seguir:

- I. Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS);
- II. Plano de contratações anual;
- III. Política de gestão de estoques;
- IV. Política de compras compartilhadas;
- V. Gestão por competências;
- VI. Política de interação com o mercado;
- VII. Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII. Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX. Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Em relação a distinção entre governança e gestão, o TCU assim estabelece: “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora”, sendo a governança “responsável por estabelecer a direção a ser tomada”, e a gestão “responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos”. (BRASIL, TCU, 2020, p. 16).

Figura 3 - Relação entre governança e gestão



Fonte: Brasil, TCU (2020, p. 16).

Neste sentido, Fenili (2016) aponta três atributos essenciais em uma gestão de compras eficiente: preço econômico; qualidade; celeridade; havendo de se buscar a conciliação entre preço e qualidade, que depende da precisão da especificação técnica do bem ou serviço a ser adquirido. Desta forma, o autor apresenta os objetivos da função compras dentro de uma organização pública, conforme Tabela 2:

Tabela 2 - Objetivos da função compras

Objetivos da função compras
Garantir o efetivo suprimento de materiais e serviços, nas quantidades e nos prazos demandados pelos clientes internos;
Comprar com qualidade, celeridade e ao preço econômico;
Manter um cadastro de fornecedores que garanta maior agilidade e segurança na pesquisa de preços;
Planejar as compras (fazendo um calendário de aquisições, por exemplo);
Manter uma relação próxima com as áreas internas da organização, em especial os clientes internos, almoxarifados e finanças;
Manter um bom relacionamento com fornecedores;
Criar ferramentas que permitam um efetivo controle do processo de compras.

Fonte: Fenili (2015).

Por fim, a necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da forte relação das aquisições com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados (BRASIL, TCU, 2015). De acordo com Branco e Cruz (2013), instrumentos de governança são necessários para otimizar os recursos dispendidos, assegurar a conformidade dos processos com as normas vigentes, conferir maior transparência as ações, mitigar riscos e melhorar a prestação de serviços à sociedade.

2.3 Modelos centralizado, descentralizado e sinergia de compras

Conforme Dimitri, Dini e Piga (2006), um modelo de contratação pode se dar de três formas distintas: a centralização total, em que todas as decisões referentes ao processo de compras estão concentradas em uma central de compras; a descentralização, em que cada divisão é responsável por suas decisões, e o modelo híbrido, em que as divisões e a central de compras compartilham poderes de decisão.

O modelo descentralizado de compras, segundo Joyce (2006), possui a vantagem de estar ciente de diferentes necessidades locais e ser mais hábil em respondê-las, podendo oferecer uma resposta mais rápida às demandas. Em situações em que as unidades requisitantes estão amplamente espalhadas geograficamente, a compra descentralizada pode trazer economia em custos de

transporte, ao passo que, comprando localmente, incentiva este comércio. Já para Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000), a centralização de compras é um passo lógico na profissionalização da função compras.

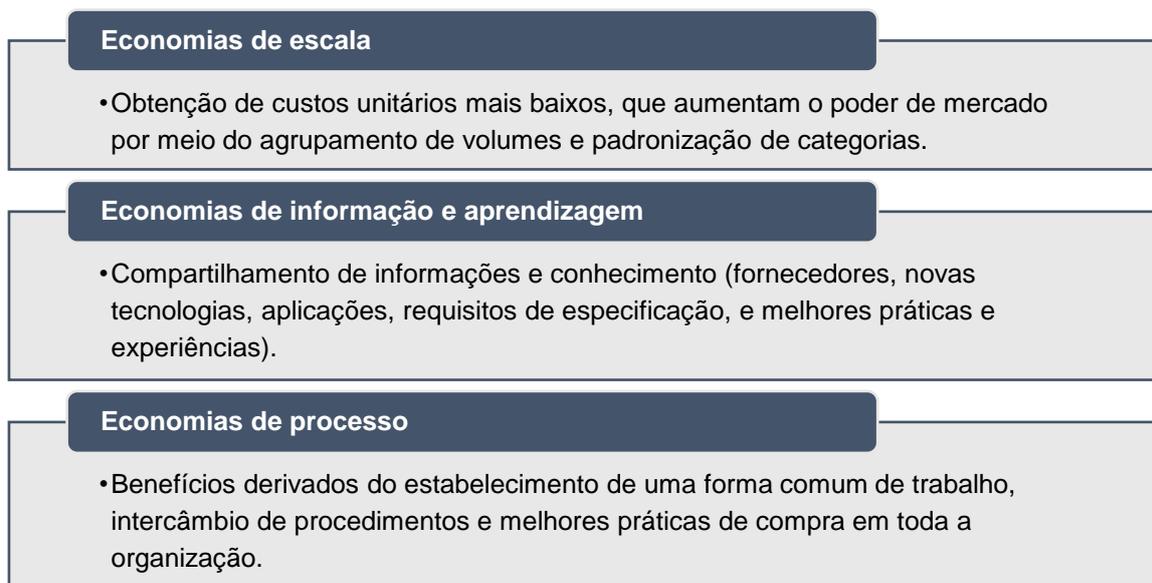
Karjalainen (2011) menciona que os benefícios da centralização de compras são frequentemente referidos como benefícios de sinergia, que é descrita na literatura como o “objetivo de produzir um retorno combinado sobre os recursos, que é maior do que a soma das partes individuais” (SMART; DUDAS, 2007, p. 65). A sinergia de compras é definida por Rozemeijer (2000b, p.7) como “o valor que é adicionado quando duas ou mais unidades de compras unem suas forças e/ou compartilham recursos, informações e conhecimento”. Assim, o potencial de sinergia corresponde ao “benefício potencial que pode ser alcançado explorando os inter-relacionamentos entre as unidades de negócios” (VIZJAK, 1994, p. 25).

Segundo Trautmann; Bals; Hartmann (2009), a sinergia de compras pode ser dividida em três categorias principais:

- Economias de escala;
- Economias de informação e aprendizagem;
- Economias de processo.

As economias de escala referem-se à obtenção de custos unitários mais baixos, que aumentam o poder de mercado por meio do agrupamento de volumes e padronização de categorias. Economias de informação e aprendizagem estão relacionadas ao compartilhamento de informações e conhecimento (fornecedores, novas tecnologias, aplicações, requisitos de especificação, e melhores práticas e experiências). Finalmente, as economias de processo estão relacionadas aos benefícios derivados do estabelecimento de uma forma comum de trabalho, intercâmbio de procedimentos e melhores práticas de compra em toda a organização (TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009). A Figura 4, elaborada com base no referencial teórico citado, auxilia a compreensão dessas categorias:

Figura 4 – Benefícios de sinergia de compras



Fonte: Adaptado de Trautmann; Bals; Hartmann (2009).

A economia de escala obtida com a centralização de compras é ponto pacífico na literatura sobre o tema, que aponta economias entre 10 a 25% em relação as aquisições realizadas descentralizadamente (NOLLET; BEAULIEU, 2003; HENDRICK, 1997; CLEVERLEY; NUTT, 1984; apud TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015). Segundo Joyce (2006), a compra centralizada é capaz de obter menores preços em comparação à unidades descentralizadas se o maior volume, obtido pela combinação dos pedidos, permite tirar vantagem da quantidade e de descontos oferecidos em grandes encomendas. A economia de informação e aprendizagem é demonstrada através do uso eficiente das habilidades de compra disponíveis na organização (ARNOLD, 1999), fator apoiado por McCue; Pitzer (2000), que destacam que o desenvolvimento de uma expertise em compras, aliado ao esteio de um sistema central, aumentam a eficiência e economia, garantindo a integridade do sistema de compras.

Joyce (2006) e Johnson (1999) apontam que a centralização frequentemente permite que as organizações atribuam certas categorias de itens a especialistas, que tendem a ser mais eficientes porque são capazes de se concentrar seus esforços em relativamente poucas categorias pelas quais são responsável por negociar. Em relação à economia de processo, Essig (2000), Arnold (1999) e Stanley (1993) apontam redução do trabalho administrativo e diminuição da duplicação de

estruturas, além da redução das despesas com compras na organização. Conforme Johnson (1999), é esperado que os custos administrativos sejam reduzidos também em outras áreas da organização, como contas a pagar.

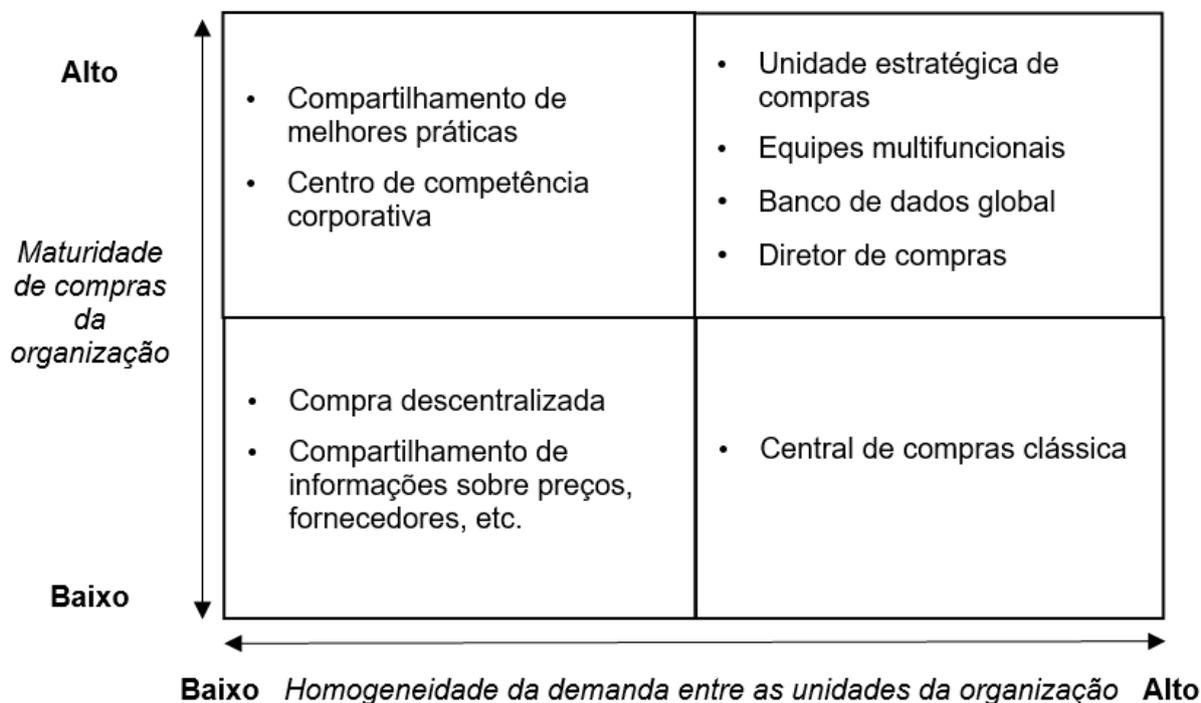
Joyce (2006) ressalta que algumas organizações conseguem tirar proveito do modelo centralizado e descentralizado de compras (híbrido), permitindo que unidades individuais lidem com certos itens enquanto centralizam as compras de outros itens. Por exemplo, pedidos pequenos e pedidos urgentes podem ser tratados localmente ou por departamentos, enquanto a compra centralizada seria utilizada para itens de alto volume e alto valor, para os quais descontos são aplicáveis ou especialistas podem fornecer melhores serviços do que os compradores locais.

Todavia, o modelo centralizado de compras não é isento de desvantagens. Cousins et al. (2008) apontam como debilidades a dificuldade de controlar processos remotamente, a existência de custos indiretos excessivos e a lentidão nas respostas aos problemas. Nollet e Beaulieu (2005) ressaltam que se pequenos fornecedores não conseguirem competir devido aos grandes volumes de compra, oligopólios podem ser formados, diminuindo-se a concorrência. Para Caldwell *et al.* (2005), também há a preocupação de que existam poucos fornecedores que cumpram os requisitos da licitação e sejam capazes de fornecer o volume total demandado.

Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000) ressaltam que mais importante que centralizar, é identificar os casos em que a centralização é vantajosa para a organização, o que depende de vários fatores, dentre os quais a cultura organizacional e o estilo de gestão. De acordo com Stanley (1993), sob condições de pouca incerteza ambiental, um departamento de compras será mais centralizado, estando o grau de centralização positivamente relacionado ao grau de formalização e especialização de cada membro do departamento.

Rozemeijer (2000b) propôs uma matriz para a escolha da melhor abordagem de compras a ser utilizada, sugerindo que a homogeneidade de demanda entre as unidades de uma mesma organização, e seu nível de maturidade de compras (profissionalismo) impactam na abordagem que pode ou deve ser aplicada.

Figura 5 – Matriz de Maturidade de compras X Homogeneidade da unidade de negócios



Fonte: Adaptado de Rozemeijer (2000b).

De acordo com seu modelo, uma central de compras clássica é adequada para uma organização com alta homogeneidade de demanda entre suas unidades, porém com baixa maturidade de compras, pois capturaria melhor a sinergia de compra da organização. Nesta situação, a organização pode criar um departamento central de compras com especialistas, e determinar que todas as aquisições de certos itens sejam tratadas por este departamento. Esta abordagem não se encaixaria em uma situação de alta homogeneidade de demanda e alta maturidade de compras. Nessa situação, os grupos descentralizados não aceitariam um grupo central de compras, pois eles possuem expertise suficiente para realizar suas próprias aquisições. Desta forma, sugere-se uma abordagem de equipes multifuncionais. Se a homogeneidade de demanda for baixa, a sinergia de compras pode ser buscada no compartilhamento de melhores práticas e informações. Com baixa homogeneidade de demanda e baixa maturidade de compra, não há muitas práticas recomendadas a compartilhar, nesta situação sugere-se o compartilhamento de informações sobre preços, fornecedores e características de produtos, por meio

de grupos de trabalho. Em uma situação de baixa homogeneidade e alta maturidade de compra, o foco deve ser em facilitar o compartilhamento de melhores práticas.

De acordo com Bakker *et al.* (2006) algum grau de homogeneidade é sempre necessário, caso contrário, não haverá terreno comum para a colaboração. Para Corey (1978), a base para a centralização de compras existe quando dois ou mais locais possuem requisições comuns, sendo a capacidade de padronização um pré-requisito para um sistema centralizado. Karjalainen (2011) enfatiza que categorias de produtos inaptas à padronização, ou que não podem ser adquiridas para todas as unidades da organização, são melhor gerenciadas pelo modelo descentralizado de compras.

Também certas categorias de produtos são sugeridas como mais adequadas para a centralização do que outras. Joyce (2006) recomenda a centralização para itens de alto volume ou de alto valor, para os quais descontos são aplicáveis ou especialistas podem fornecer um melhor serviço que compradores ou departamentos locais. Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000) destacam que a centralização é mais adequada para itens de baixa especificidade, como matérias primas e componentes padronizados, bem como itens de manutenção, reparo e operações (MRO), e Smart; Dudas (2007) adicionam a esta lista itens como commodities e materiais indiretos. Podemos observar que, segundo os autores acima mencionados, os itens mais adequados para a centralização de compras correspondem aos itens “não críticos” e de “alavancagem” referentes a Matriz Kraljic (KRALJIC, 1983).

Kraljic (1983) notabilizou-se pela construção da matriz de complexidade *versus* importância dos itens de compra, apresentando quatro etapas para a gestão de suprimentos: classificação, análise do mercado, posicionamento estratégico e planos de ação. De acordo com Teixeira, Filho, Nascimento (2015), apenas o processo de classificação dos itens de compra já é suficiente para gerar ganhos substanciais relacionados a economias de escala, de processo e de aprendizagem, delineando-se a estratégias de suprimento de acordo com os diferentes tipos de itens adquiridos, orientados por dois fatores: nível de importância estratégica (relevância para a organização) e sua complexidade de fornecimento (baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos, dentre outros

riscos). Da combinação desses dois fatores resulta uma matriz com quatro quadrantes, conforme Figura 6:

Figura 6 - Matriz de classificação dos itens de compras



Fonte: Kraljic (1983), adaptado por Teixeira; Filho; Nascimento (2015).

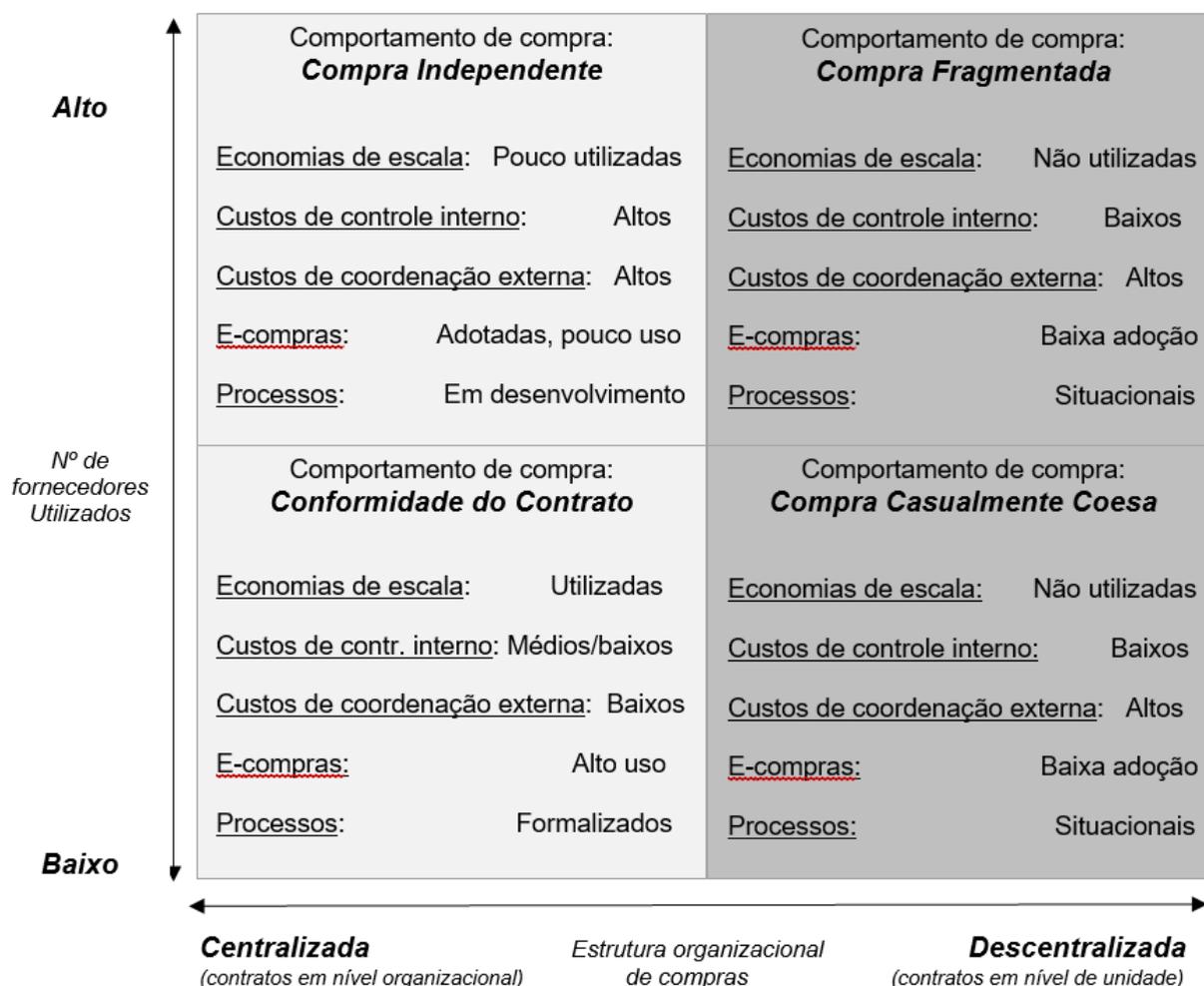
Cada um dos quadrantes representa uma categoria de produtos, para os quais se recomendam ações de natureza específica:

- Itens de alavancagem:** representam alto impacto financeiro, porém baixa complexidade e baixo risco de fornecimento. Para estes, deve-se buscar o aproveitamento do poder de compra através da centralização. As experiências de compras compartilhadas ilustram e caracterizam este agrupamento. Deve-se proceder a seleção de fornecedores baseada nas exigências dos volumes e condições de fornecimento, através de negociações orientadas à obtenção de preços competitivos. Dado os volumes de gastos do setor público, as oportunidades de se explorar este modelo de compra são amplas.

- **Itens não críticos:** representam baixo impacto financeiro e possuem baixa complexidade e baixo risco de fornecimento devido a oferta abundante e mercado concorrido. A centralização é frequentemente adotada na busca por maior eficiência e melhor preço de compra. É um modelo bem ajustado ao pregão eletrônico, cujas características são as especificações padronizadas e a utilização de preços de referência.
- **Itens estratégicos:** são aqueles de maior relevância. Apresentam grande impacto financeiro, grande complexidade e grande risco de abastecimento. Demandam dados acurados do mercado e das necessidades da organização, análises de risco e estabelecimento do modelo logístico de contratação. Costumam envolver mercados não concorrenciais, demandando inteligência competitiva da organização. Para estes, recomenda-se a compra descentralizada. A especialização e a complexidade tecnológica fazem com que a relação com este mercado seja crítica e estratégica.
- **Itens de gargalo:** são aqueles que são críticos em relação a complexidade de fornecimento, mas não representam montantes significativos. Normalmente o mercado é pouco concorrido ou possui condições técnicas peculiares. Para estes, recomenda-se a compra descentralizada, devendo-se buscar um relacionamento melhor e mais estável com o mercado fornecedor, utilizando-se, quando necessário, de contratações de médio e longo prazo, estabelecendo-se estoques de segurança e planos de contingenciamento.

Em relação à centralização de compras, Karjalainen (2009) argumenta que somente adotá-la não garante, por si só, a obtenção de benefícios de sinergia. Para que isto ocorra, é necessário buscar a plena conformidade ao contrato centralizado, para que este seja utilizado em detrimento de possíveis arranjos locais. Como as organizações possuem a tendência de atuar de forma independente, caso não haja incentivos suficientes para a plena adesão ao contrato, os benefícios de sinergia podem não ser totalmente alcançados. Desta forma, a autora estabelece que um direcionador importante para o alcance da sinergia está no número de subunidades que de fato se comprometem com o modelo centralizado, categorizando os comportamentos de compras conforme abaixo:

Figura 7 - Estrutura de diferentes comportamentos e contextos de compra



Fonte: Adaptado de Karjalainen (2009).

Segundo Karjalainen (2009), no modelo descentralizado o comprador não é capaz de utilizar todo o potencial de economia de escala visto que todo o volume de compras da organização não é utilizado nas negociações com fornecedores. Os custos de controle interno são baixos, pois não há a necessidade de informar a todas as unidades os fornecedores selecionados e seus respectivos contratos e treiná-los ao uso destes, nem controlar possíveis compras independentes. Os custos de coordenação externa são altos, pois cada unidade possui seus próprios fornecedores e administram suas negociações e contratos. Os processos utilizados são situacionais e até mesmo informais. Normalmente, a base de fornecedores é grande, pois o comportamento de compra é fragmentado, porém pode ser menor no caso de unidades selecionarem ao acaso os mesmos fornecedores, tornando o comportamento de compra casualmente coeso. Todavia, a compra casualmente

coesa não traz os mesmos benefícios da compra centralizada por não utilizar da economia de escala e haver duplicação de esforços no nível das unidades.

Normalmente quando o processo de compra passa a se desenvolver e amadurecer, é natural que se busque uma abordagem mais centralizada. Nesta configuração, o controle da seleção e contratação de fornecedores é movido para uma unidade central de compras. Nas fases iniciais dos esforços de centralização o comportamento de compra se caracteriza por altos níveis de compra independente, já que os funcionários ainda não cumprem totalmente com o novo sistema e este ainda não está totalmente implementado a nível de usuário, o que leva à perda de economias de escala à medida que os preços dos contratos não são traduzidos em reais economias enquanto se continua a comprar fora do contrato centralizado. Os custos de controle interno, inicialmente, são altos, à medida que as organizações estão criando mecanismos de governança para combater os dissidentes, que vão desde uma melhor comunicação aos funcionários e treinamento até monitoramento de gastos. Em adição, os custos de coordenação externa ainda podem permanecer altos, já que os funcionários e unidades continuam a manter relacionamentos com fornecedores fora do contrato centralizado e ainda conduzem processos duplicados. (KARJALAINEN, 2009).

Finalmente, o estágio final de desenvolvimento da compra centralizada é caracterizado pela plena adesão ao contrato, o que reduz a base de fornecedores de fato, pois apenas os fornecedores selecionados em contratos centralizados são utilizados. Os processos são formalizados e economias de escala agora são utilizadas, e esforços duplicados são reduzidos, assim como os custos de coordenação externa. Assim, à medida que as organizações mudam de uma abordagem mais informal e descentralizada para uma abordagem central e formalizada, com vários mecanismos para controlar os comportamentos de compra, observarão uma mudança de custos de coordenação para custos de controle interno, associados à garantia da observância do contrato, mas conforme o processo de centralização se torna totalmente implementado e a situação se estabiliza, espera-se que os custos de controle interno reduzam por fim (KARJALAINEN, 2009).

A autora ainda elenca os diferentes tipos de compra independente que podem ocorrer em um contexto de centralização e as razões subjacentes para sua existência, propondo, assim, mecanismos de superação destes comportamentos.

Tabela 3 - Tipos de compra independente, causas e superação

Tipos de compra independente	Razões subjacentes	Mecanismo de superação
Não intencional	Desconhecimento da existência da compra centralizada	Socialização do processo; liderança forte; portais informatizados de compras
Forçada	Falta de habilidade para usar a compra centralizada	Capacitação e treinamento
Casual	Comportamento guiado por hábitos ou interesses próprios	Ensinar às equipes os impactos prejudiciais de suas ações; liderança forte
Bem intencionada	Superioridade percebida em uma oferta alternativa ou superioridade percebida das próprias habilidades de compra	
Mal intencionada	Oportunismo e resistência à mudança	Alinhamento sobre comportamento esperado; envolvimento das equipes para minimizar a resistência à mudança

Fonte: Adaptado de Karjalainen (2009) e Santos (2019).

Karjalainen (2009) esclarece que a compra independente não intencional se manifesta quando os funcionários desconhecem que há um processo de compra centralizada em vigor, ou seja, eles estão se engajando em compras fora do acordo centralizado sem perceber, pois não estão cientes do procedimento correto. Já a compra independente forçada ocorre quando os funcionários estão cientes do processo centralizado, mas encontram barreiras para cumpri-lo: o item desejado pode não ter sido contratado ainda, ou o contrato ainda não está disponível para uso. O inadequado treinamento/suporte a nova rotina de compras também pode levar os funcionários a não cumprirem com o acordo.

Na compra independente casual, os funcionários estão cientes do processo centralizado, mas continuam a agir da forma que mais lhes agrada: eles não sentem a necessidade de mudar seus antigos hábitos e não enxergam o custo total de não cumprir com tais procedimentos, ou não existem incentivos organizacionais de estímulo ao uso desses processos. Já a compra independente bem-intencionada ocorre quando os funcionários estão cientes do processo centralizado; o item

desejado está contratado e disponível; porém eles creem que é do melhor interesse da organização ignorar este processo. As razões estão em duas direções: superioridade percebida em uma oferta alternativa ou superioridade percebida das próprias habilidades de compra. Por fim, a compra independente mal intencionada ocorre quando os funcionários estão cientes do processo centralizado e são capazes de usá-lo, mas se opõem ativamente a este, havendo duas motivações para tal: oportunismo e resistência à mudança (KARJALAINEN, 2009).

2.4 Centralização das compras públicas

Fiuza (2015) aponta uma grave desarticulação na formulação de políticas para a área de compras públicas, em decorrência de uma série de fatores, como um arcabouço legal excessivamente rijo; a fragmentação de compras devido à falta de padronização de bens e serviços e de um planejamento das aquisições; a falta de harmonização de procedimentos administrativos e jurídicos; e a deficiência do capital humano empregado. Segundo Fernandes (1999), a opção pela centralização das compras e licitações mostrar-se-ia mais vantajosa para a administração pública por:

- a) viabilizar a avaliação técnico-econômica das vantagens de economia de escala e do parcelamento;
- b) possibilitar a utilização do processo licitatório como instrumento da implementação da economia local;
- c) otimizar a racionalização dos recursos;
- d) facilitar a qualificação dos agentes encarregados da atividade e a subministração dos recursos mínimos imprescindíveis;
- e) facilitar a fiscalização e transparência ao processo.

Segundo Fenili (2015) a característica principal de uma central de compras é a capacidade de inteligência para realização do planejamento das compras e a organização das demandas. De acordo com Ferrer (2015), centrais de compras proporcionam economia de esforços e recursos por meio da diminuição de processos redundantes e redução de valores contratados, devido ao ganho de escala obtido com compras de maior volume e com melhor planejamento de compras rotineiras, além dos ganhos obtidos na gestão patrimonial, com a redução de custos de manutenção. Para a autora, a padronização das compras é condição essencial para melhorar a qualidade dos itens adquiridos e para obter economia de

escala, sendo a implementação de centrais compartilhadas uma tendência de melhoria estrutural na área de compras públicas, pois permitem agregar a demanda de forma a buscar a melhor especificação, negociação e gestão do processo, focando no planejamento, fator fundamental para a eficiência das aquisições. Ferrer (2015) cita como objetivos das centrais de compras: a normatização e a padronização das especificações de bens e serviços; a pesquisa permanente sobre mudanças no mercado; a reorientação de práticas; e a ação preventiva face a erros e desvios nos processos.

Fiuza (2015) menciona que, embora os defensores do modelo descentralizado de compras aleguem que aquisições descentralizadas fortalecem a economia local e reduzem o valor do frete, enquanto a centralização favorece a concentração de mercado e dificulta o acesso das pequenas e médias empresas às licitações, esses argumentos são parcialmente procedentes, não levando em conta as vantagens do modelo centralizado:

- a) A economia de escala obtida pode compensar os maiores gastos com logística.
- b) Agregar compras de bens e/ou serviços cuja provisão conjunta possui economias de escopo pode viabilizar a obtenção de lances mais baixos dos licitantes.
- c) Os pregões eletrônicos e os avanços na comunicação com TI proporcionam uma reversão da tendência anterior de descentralização, quando o tempo de resposta era um fator crucial.
- d) É mais fácil criar uma massa crítica de gestores qualificados para administrar compras quando se tem maior escala, pois se a mão de obra empregada nas compras públicas em âmbito federal possui baixa qualificação, esta realidade é ainda maior em estados e municípios pequenos.
- e) A proximidade do comprador ao mercado local eleva o risco de corrupção.
- f) É mais fácil coordenar as equipes de compras de modo a estabelecer um rodízio, ou outras medidas, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade do sistema à corrupção.

Dimitri, Dini e Piga (2006) e OCDE (2011) também listam os seguintes benefícios da administração de compras centralizada:

- 1) Melhores preços de bens e serviços.
- 2) Sinergias: economias de escala nos custos de transação.
- 3) Maior especialização e capacitação de pessoal.
- 4) Maior simplicidade de uso.
- 5) Nível mais alto de padronização e maior eficiência administrativa.
- 6) Compartilhamento de conhecimento e recursos (gestão do conhecimento).
- 7) Dificulta favoritismo e corrupção, pois a corrupção no órgão centralizado fica mais evidente.
- 8) Maior suporte a objetivos de políticas públicas.
- 9) Cria incentivos para que solicitantes revelem melhor suas necessidades de qualidade e melhorem a comunicação.
- 10) Favorece a previsibilidade e a segurança (certeza) dos agentes compradores em vários aspectos chave do processo: legais, técnicos, econômicos e contratuais, o que reduz os riscos de reclamações e recursos, qualidade ruim ou insuficiente dos produtos, falha dos fornecedores e termos contratuais inadequados.
- 11) A padronização dos produtos favorece a execução de metas de políticas em setores específicos, tais como compras sustentáveis e inovações, na medida em que:
 - a) Facilita a coleta e o processamento de informação: os produtos podem ser descritos com bastante precisão e sem ambiguidade, já que há uma limitada variedade de modelos.
 - b) Permite aos fornecedores explorar economias de escala ao produzirem quantidades maiores do mesmo produto.

A complexidade do extenso arcabouço legal que regulamenta a área de compras e contratações públicas, a qual comporta diversas formas de interpretação e condução do processo, aliada a permanente atualização de seus dispositivos, exige de agentes públicos qualificações e atualizações constantes. Tal fator contribui para a ocorrência de falhas nas contratações e maiores índices de rotatividade de servidores nas áreas relacionadas ao macroprocesso de contratação, pois a curva

de aprendizado necessária para o servidor atuar nesta área costuma ser bastante longa (BRASIL, CGU, 2019). Conforme mencionado por Fernandes (1999), o processo de contratação exige não apenas “operadores do Direito com amadurecido senso crítico, mas administradores com conhecimento de mercado”, sendo “utópico pressupor que esse perfil profissional exista em abundância” nas organizações públicas. O autor ressalta que é “dramático” como a inexperiência, a falta de treinamento e a negligência motivam citações e irregularidades perante os Tribunais de Contas.

Para Fiuza (2015), salta aos olhos a baixa qualificação dos servidores que atuam na área de compras públicas, aspecto ressaltado pelo Banco Mundial (2004). Sendo inexistente uma carreira específica para a função, servidores administrativos de nível médio basicamente treinados são designados para exercê-la, faltando incentivos, inclusive de remuneração, para que esses servidores se qualifiquem (BANCO MUNDIAL, 2004; FIUZA, 2015). A insuficiente qualificação do pessoal, aliada à descentralização das compras, prejudica a qualidade da especificação dos bens e serviços licitados, e enquanto esta for insatisfatória, também será insatisfatória a qualidade dos bens e serviços contratados, admitindo-se, assim, que estes continuem sendo adquiridos pelo critério do menor preço (FIUZA, 2015).

De acordo com o autor, outra grande dificuldade para se obter um bom desempenho dos servidores que atuam na área de compras públicas é a falta de uma normatização para a atividade. Não existindo um órgão central dedicado à função de normatização, este vácuo acaba por ser ocupado por órgãos responsáveis pela auditoria interna e externa (TCU e CGU, no caso da União), os quais, infelizmente, acabam por prover orientações por vezes conflitantes, conforme apontam relatórios do Banco Mundial (2004). A insuficiente qualificação dos servidores aliada à descentralização das compras prejudica a qualidade da especificação dos produtos licitados, sendo inúmeras as queixas quanto à qualidade dos bens e serviços adquiridos, relatados pelo Banco Mundial e por fornecedores ouvidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BANCO MUNDIAL, 2004; MPOG, 2007, apud FIUZA, 2015).

Fiuza (2015) aponta a utilização de compras públicas centralizadas em diversos países, citando os exemplos da Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca,

Finlândia, França, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Malta, Noruega, Portugal, Reino Unido, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos e Coréia. Em relação ao Brasil, o executivo federal dispõe da Central de Compras e Contratações, que visa proporcionar maior eficiência na gestão dos recursos públicos, sendo uma solução de baixo custo, através da utilização do potencial da própria administração pública para racionalizar os processos de compras, repensar modelos de contratações, fomentar práticas inovadoras e promover a sustentabilidade e a redução de custos, “combatendo disfunções clássicas e complexas do serviço público: retrabalho, isolamento setorial, dispersão de esforços e dificuldade de articulação” (BRASIL, MP, 2016).

Antes do estabelecimento da Central de Compras e Contratações, o executivo Federal realizou, nos anos de 2008 e 2011, a centralização de compras de bens e serviços de tecnologia da informação, o que trouxe benefícios diversos além da economicidade, como padronização, ganho de qualidade e troca de conhecimentos (JUNIOR, 2013). Outra experiência de centralização inovadora no âmbito da administração pública federal foi o Registro de Preços Nacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O processo, iniciado em 2007, teve como objetivo suprir as demandas estaduais e municipais de estruturação do ambiente escolar, e buscou a padronização e a especificação centralizada dos itens de contratação. A licitação foi conduzida pela FNDE, e a aquisição dos bens realizada de forma descentralizada pelos entes federativos participantes (ALBUQUERQUE, 2015).

Denota-se, através das vantagens e desvantagens aventadas, que modelos centralizados de contratações são adequados para a aquisições de materiais e serviços padronizáveis e adquiridos em grande vulto, possuindo o potencial de organizar o poder de compra do estado, integrando estratégias de apoio a implementação de políticas públicas e programas governamentais, através do apoio as áreas finalísticas da máquina pública. Pelo aspecto do capital humano atualmente empregado na função aquisição, a centralização das compras públicas também se demonstra vantajosa, permitindo a reunião de um grupo de servidores qualificados e/ou qualificáveis, com dedicação exclusiva aos processos de aquisição e contratação.

3. METODOLOGIA

Este capítulo detalha os procedimentos metodológicos que serão empregados na pesquisa, delimita lócus e recorte temporal e estabelece as categorias de análise de acordo com o referencial teórico abordado, detalhando a operacionalização da pesquisa, fontes, coleta e indicadores utilizados na análise dos dados.

3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa pretende verificar se a centralização das compras e licitações é capaz de trazer benefícios às aquisições do Instituto Federal Sul-rio-grandense, conforme preconizam a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, que estabelecem o dever da Administração de “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021), e a “padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente”(BRASIL, 2021a). Busca-se melhor explorar o potencial de sinergia de compras da organização, a fim de produzir um retorno combinado sobre os recursos maior do que a soma de suas partes individuais (SMART; DUDAS, 2007), através do valor adicionado quando duas ou mais unidades de compras compartilham recursos, informações e conhecimento (ROZEMEIJER, 2000b).

Quanto a natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada. A pesquisa aplicada tem como característica o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos (GIL, 2017). A pesquisa pretende gerar conhecimentos para serem aplicados empiricamente, visando contribuir para a resolução de problemas existentes e específicos dentro do tema e do contexto estudado.

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Segundo Creswell *et al.* (2013), a pesquisa qualitativa ocorre em um cenário natural utilizando-se de múltiplos métodos, sendo emergente em vez de pré-configurada e fundamentalmente interpretativa. Nesta abordagem “não há preocupação com a neutralidade científica; antes o pesquisador entende que a compreensão dos fatos se dá com sua conduta participante.” (LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 295) .

Quanto aos objetivos, a pesquisa é caracterizada como descritiva e exploratória. A pesquisa descritiva possui como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno (GIL, 2017), enquanto os estudos exploratórios são aqueles realizados em áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado e cujo objetivo é o aprofundamento na realidade do fenômeno estudado (VERGARA, 2010).

Quanto aos procedimentos, foram utilizadas as pesquisas bibliográficas, documental e Survey. A pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2017), é desenvolvida com base em material já elaborado, como livros e artigos científicos, enquanto a pesquisa documental é aquela na qual se examinam materiais de naturezas diversas, os quais ainda não possuem tratamento analítico ou nos quais se pode fazer um reexame, no sentido de serem obtidas novas interpretações (CUNHA *et al.*, 2012). Já a Survey tem por finalidade a exploração, descrição e explicação de um fenômeno (BABBIE, 1999), por meio de instrumento de pesquisa, normalmente um questionário, aplicado a uma população-alvo (TANUR, 1982, apud PINSONNEAULT; KRAEMER, 1993).

A análise dos dados foi realizada através da estatística descritiva e da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo consiste na utilização de técnicas para o tratamento e análise de informações extraídas de textos, e envolve a seleção e organização dos dados para verificar possíveis incorreções ou informações incompletas (pré-análise), a classificação e categorização do material e a codificação e inferência (tratamento dos resultados). A experiência da autora com tema em sua prática laboral é relevante para elucidar os registros que compõem os dados pesquisados, facilitando sua assimilação e interpretação.

O lócus da pesquisa é o Instituto Federal Sul-rio-grandense e seu recorte temporal corresponde ao período de 2010 a 2020, justificado pela disponibilidade de dados abertos referentes a pregões eletrônicos realizados pela instituição no sistema de compras do governo federal, ocorrida partir do ano de 2010, até o encerramento do exercício financeiro de 2020.

3.2 Categorias de análise

Com base na literatura apresentada por Karjalainen (2011), Rozemeijer (2000), Smart; Dudas (2007), Trautmann; Bals; Hartmann (2009), Joyce (2006),

Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000), Teixeira; Filho; Nascimento (2015), em relação ao conceito de sinergia, modelos, estratégias abordagem de compras; e Kraljic (1983), em relação a classificação dos itens de compra; foram utilizadas as seguintes categorias de análise:

- ✓ **Homogeneidade de demanda:** Refere-se a homogeneidade das especificações de produtos e serviços requisitados entre as unidades de negócio (ROZEMEIJER, 2000b). Conforme a Matriz de Rozemeijer para a escolha da melhor abordagem de compras, uma organização com alta homogeneidade de demanda se beneficia da centralização de compras, enquanto que uma organização com baixa homogeneidade de demanda é beneficiada com a descentralização.
 - Operacionalmente, esta categoria foi verificada identificando-se, dentre a amostra de pregões eletrônicos realizados pelo IFSul durante o recorte temporal da pesquisa, quais objetos de contratação são requisitados por duas ou mais unidades administrativas.
- ✓ **Maturidade de compras:** Está relacionada ao nível de profissionalismo na função compras, expresso pelo status da função, papel e status organizacional do departamento de compras, disponibilidade de sistemas de informação e qualidade do pessoal envolvido nos processos de aquisição (ROZEMEIJER, 2000b). Conforme a Matriz de Rozemeijer, o nível de maturidade de compras determina a melhor abordagem de compras a ser utilizada em uma organização.
 - Operacionalmente, esta categoria foi verificada através de questionário adaptado de Rozemeijer (2000), que utiliza escala Likert de 5 pontos para determinar o nível de maturidade da função compras em uma organização. A população-alvo será constituída pelos coordenadores das 12 (doze) coordenadorias de compras existentes na estrutura do IFSul.
- ✓ **Matriz Kraljic:** Conforme a Matriz Kraljic (1983) de classificação de itens de compra de acordo seu impacto financeiro (eixo vertical) e sua complexidade e risco de fornecimento (eixo horizontal), os itens de compra são classificados nas seguintes categorias:

- *Itens não críticos*: possuem baixo impacto financeiro, baixa complexidade e baixo risco de fornecimento.
- *Itens de alavancagem*: possuem alto impacto financeiro, baixa complexidade e baixo risco de fornecimento.
- *Itens de gargalo*: possuem alta complexidade e alto risco de fornecimento, e baixo impacto financeiro.
- *Itens estratégicos*: possuem alta complexidade e alto risco de fornecimento, e alto impacto financeiro.

Joyce (2006), Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000), Smart; Dudas (2007) e Teixeira; Filho; Nascimento (2015) indicam que itens “não críticos” e “de alavancagem” são mais adequados à centralização de compras, enquanto os itens “de gargalo” e “estratégicos” são mais adequados à compra descentralizada.

- Operacionalmente, esta categoria foi verificada através da aplicação da Matriz Kraljic aos objetos licitados por pregão eletrônico no IFSul, referente a materiais, durante o recorte temporal da pesquisa.
- ✓ **Compras compartilhadas**: O conceito de compra compartilhada é definido pela IN 10/2012-SLTI/MPOG como:

Art. 2º, inciso XI – compra compartilhada: contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal (BRASIL, MPOG, 2012).

- Operacionalmente, esta categoria foi verificada através da análise do atual modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, e a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas programadas para os exercícios de 2019 e 2020 (IFSUL, 2019).

3.3 Operacionalização da pesquisa

A coleta de dados primários foi realizada através do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG); de questionário adaptado de Rozemeijer (2000), conforme apêndice; e do site oficial do IFSul.

Através do site oficial da instituição (ifsul.edu.br) foram identificados

- Os calendários de compras compartilhadas referentes a 2019 e 2020, divulgados pela instituição.

Através do sistema SIASG foram identificados:

- Os objetos de contratação que são requisitados por duas ou mais unidades administrativas;
- Os objetos de contratação referentes a materiais;
- A realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas do IFSul de 2019 e 2020 (IFSUL, 2019).

Os dados do SIASG foram coletados por meio de acesso livre ao Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), através da área Consultas, consultando-se os seguintes menus:

- Licitações/Resultado de Licitações
- Pregões/Atas/Anexos
- Atas/Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP

Foi realizado um levantamento geral dos pregões eletrônicos realizados pelo IFSul durante o recorte temporal definido (2010-2020), consultando-se as atas de pregões realizados por cada código UASG correspondente a cada unidade de administração de serviços gerais vinculada ao IFSul, ou seja, cada campus do Instituto, assim como seus respectivos termos de adjudicação, de homologação, e relatórios de resultado por fornecedor. No caso de pregões realizados pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), foram consultadas também suas atas registradas, a fim de verificar quais UASG constavam como participantes do Registro de Preços (SRP) conduzido por cada órgão gerenciador. Os códigos UASG pesquisados foram:

Tabela 4 - Códigos UASG das unidades de administração de serviços gerais vinculadas ao IFSul.

<i>Campus</i>	<i>UASG</i>
Bagé	151879
Camaquã	151878
Charqueadas	158340
Gravataí	155143
Lajeado	155144
Passo Fundo	158338
Pelotas	158467
Pelotas Visconde da Graça	151895
Reitoria	158126
Santana do Livramento	154773
Sapiranga	155146
Sapucaia	158339
Venâncio Aires	151964

Fonte: SIASG.

Para determinar o nível de maturidade da função compras do IFSul, foi utilizado o questionário adaptado de Rozemeijer (2000), que utiliza escala Likert de 5 pontos para determinar o nível de maturidade da função compras em uma organização. O questionário foi confeccionado na plataforma Google Forms, acompanhado de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e enviado através de e-mail institucional. O pré-teste para validação do instrumento foi realizado em uma pequena subamostra de servidores selecionados, cuja atuação e conhecimento pode representar a amostra de servidores que participarão da pesquisa, não sendo incluídas na análise as respostas do pré-teste. A população-alvo foi constituída pelos coordenadores das 12 coordenadorias de compras e licitações existentes na estrutura do IFSul, conforme organograma oficial da instituição.

A coleta de dados secundários foi realizada por meio de acesso autenticado ao Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), sistema oficial de Processo Eletrônico utilizado no âmbito do IFSul (2018); e através do site oficial da instituição (ifsul.edu.br). No SUAP foram levantadas as estruturas organizacionais das unidades de compras, a fim de identificar possíveis problemas estruturais existentes. Através de acesso livre ao site oficial do IFSul também foram analisados documentos oficiais, como organogramas, regimentos internos, relatórios de gestão, instruções normativas, portarias, planilhas, e demais documentos disponibilizados.

Foram utilizados os seguintes softwares:

- Microsoft Excel 2019 para tratamento dos dados;
- RStudio para gráficos e cálculos estatísticos;
- Bizagi Process Modeler para mapeamento de processos,
- Cacao para a construção de diagramas;
- Microsoft Word 2019 para a construção do Relatório Técnico e de um Guia do planejamento das aquisições e contratações como produto técnico final da pesquisa, com a finalidade de orientar as unidades de compras e áreas requerentes a planejarem e efetuarem suas demandas.

3.4 Desenho da pesquisa

O desenho pesquisa ilustra de forma sintética as etapas a serem executadas para alcance dos objetivos propostos:

Figura 8 – Desenho da pesquisa

1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa
<p>Pergunta de Pesquisa</p> <p>Poderia a centralização das licitações contribuir para a gestão de compras do IFSul?"</p> <p>Objetivos</p> <p>Geral:</p> <p>Verificar se a centralização das licitações é capaz de trazer benefícios</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar o nível de homogeneidade de demanda e de maturidade de compras • Classificar os objetos conforme Matriz Kraljic • Analisar o atual modelo de gestão de compras do IFSul • Verificar a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas 	<p>Teorias de Base</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licitações, governança e gestão das aquisições públicas • Centralização, descentralização e sinergia de compras <p>Instrumentos Teóricos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sinergia de compras • Matriz Maturidade de Compras x Homogeneidade de Demanda (Rozemeijer) • Matriz Kraljic <p>Amostra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pregões eletrônicos do IFSul (2010-2020) • Coordenadores das coordenadorias de compras 	<p>Categorias de Análise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homogeneidade de demanda • Maturidade de compras • Objetos "não críticos", "de alavancagem", "de gargalo" e "estratégicos" • Compras compartilhadas <p>Coleta de dados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa documental (SIASG e SUAP) • Survey (questionário adaptado de Rozemeijer) • Site oficial do IFSul <p>Técnicas de Análise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise de conteúdo • Estatística descritiva 	<p>Análise Situacional</p> <p>Recomendações</p> <p>Produto Técnico</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

4. ANÁLISE SITUACIONAL

Neste capítulo será realizada a análise dos dados coletados, de acordo com os procedimentos metodológicos definidos na pesquisa. Primeiramente, será apresentado o contexto e realidade investigada, passando-se em seguida para o detalhamento dos procedimentos de coleta e análise de dados, a realidade encontrada, a apresentação dos resultados, e por fim, sua interpretação e discussão, com base no referencial teórico norteador da pesquisa.

4.1. O Instituto Federal Sul-rio-grandense

As diretrizes para a integração das instituições federais de educação tecnológica ao modelo de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, foram estabelecidas através do Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), que define a natureza jurídica de autarquia dos institutos, concedendo-os autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar. A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2008), vinculada ao Ministério da Educação, sendo constituída pelas seguintes instituições:

- I. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais);
- II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR);
- III. Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG);
- IV. Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais; e
- V. Colégio Pedro II.

Atualmente, a rede é composta por 38 (trinta e oito) Institutos Federais, 02 (dois) Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 (vinte e duas) escolas técnicas vinculadas às universidades federais, e o Colégio Pedro II. Considerando os campi associados, somam-se 661 (seiscentas e sessenta e uma) unidades, distribuídas entre os 27 (vinte e sete) entes federativos (BRASIL, MEC, 2021).

O Instituto Federal Sul-rio-grandense foi criado a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS). Integrante da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, oferta ensino verticalizado na Formação

Básica, Técnica, Tecnológica e Superior, e graduação e pós-graduação lato e stricto sensu. Sua sede está localizada na cidade de Pelotas-RS, possuindo atualmente, além de sua Reitoria, 14 (quatorze) campi: Pelotas; Pelotas-Visconde da Graça; Sapucaia do Sul; Charqueadas; Passo Fundo; Bagé; Camaquã; Venâncio Aires; Santana do Livramento; Sapiranga; Lajeado; Gravataí; Jaguarão e Novo Hamburgo (IFSUL, 2021).

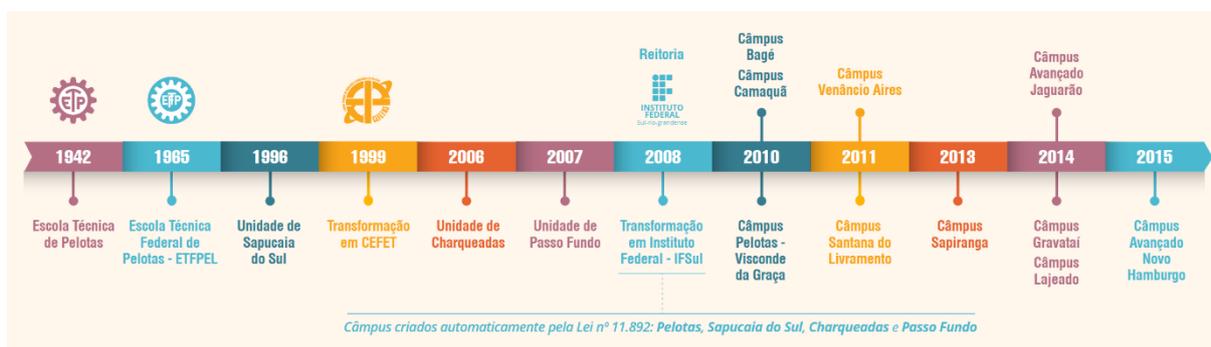
Figura 9 – Mapa das unidades do IFSul



Fonte: IFSul (2020).

Na figura 10 pode-se observar a linha do tempo do IFSul, desde o surgimento da antiga Escola Técnica de Pelotas, sua transformação em Escola Técnica Federal de Pelotas (ETFPEL), e, posteriormente, em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS), culminando no Instituto Federal Sul-rio-grandense e seus atuais 14 (quatorze) campi.

Figura 10 – Linha do tempo do IFSul



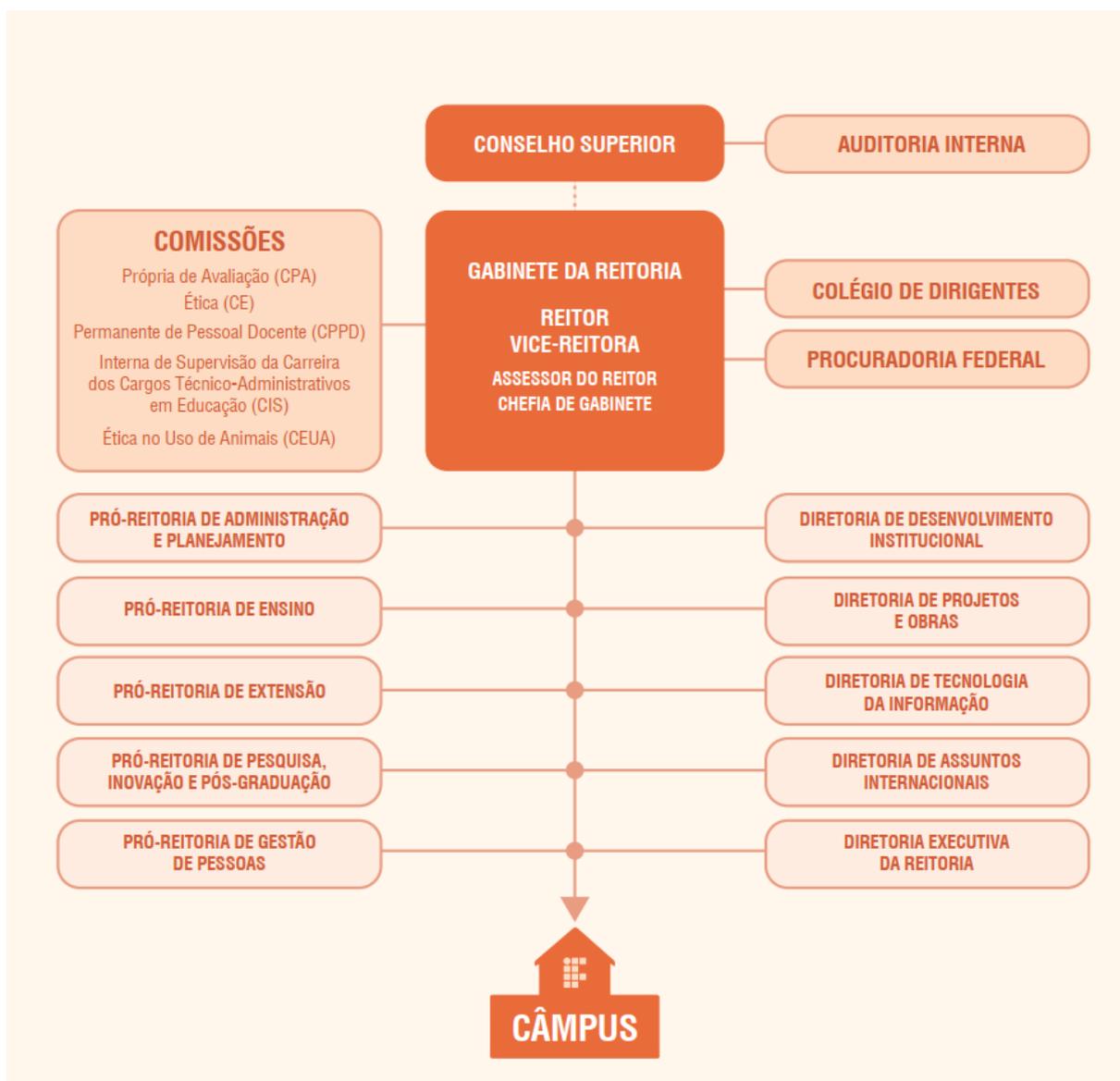
Fonte: IFSul (2021).

Constitui-se em Missão do IFSul:

Implementar processos educativos, públicos e gratuitos de ensino, pesquisa e extensão, que possibilitem a formação integral mediante o conhecimento humanístico, científico e tecnológico e que ampliem as possibilidades de inclusão e desenvolvimento social (IFSUL, 2021, p. 13).

A estrutura organizacional da Reitoria está representada na Figura 11. Cada campus possui a sua própria definida por seu Regimento Interno. As estruturas que serão analisadas na pesquisa - Coordenadorias de Compras - pertencem às respectivas Diretorias, Departamentos, ou Pró-reitoria de Administração e Planejamento, conforme o caso. A instituição possui ao todo 12 (doze) coordenadorias de compras, estas, inexistentes em 3 (três) campi: Campus Avançado Jaguarão, Campus Avançado Novo Hamburgo, e Campus Gravataí. Para essas unidades, os processos de aquisições são realizados pela Reitoria.

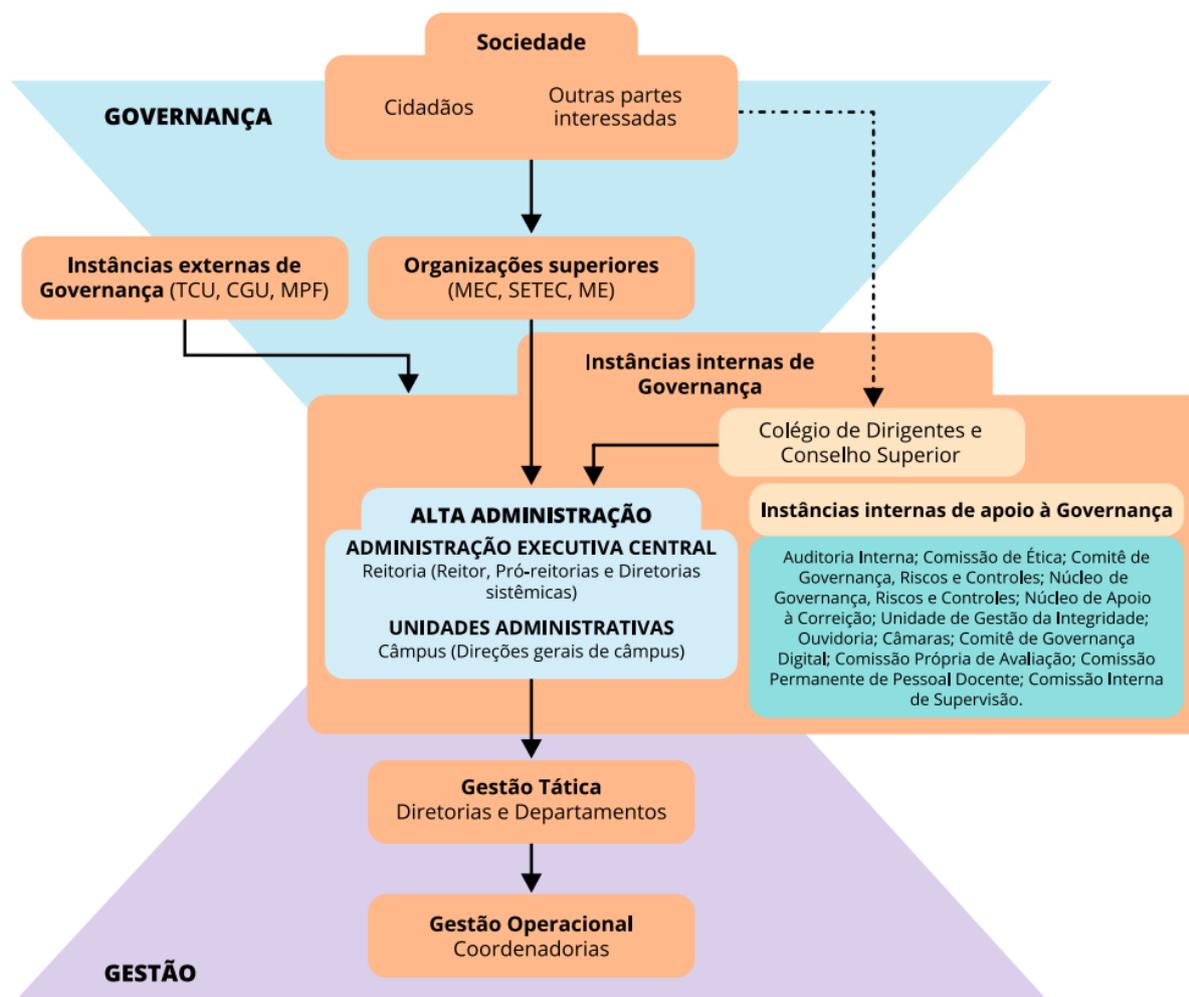
Figura 11 – Estrutura organizacional do IFSul



Fonte: IFSul (2021).

O IFSul é regido pela legislação federal e pelos seguintes instrumentos normativos, citados em ordem de prioridade: Estatuto; Regimento Geral; Resoluções do Conselho Superior; e Atos da Reitoria. Seu modelo de governança reflete a “maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para influenciar e monitorar a direção estratégica da organização no cumprimento da missão, na realização da visão e na promoção dos valores institucionais” (IFSUL, 2021).

Figura 12 – Estrutura de governança do IFSul



Fonte: IFSul (2021).

4.2. A homogeneidade de demanda

De acordo com o Relatório de Gestão do IFSul referente ao ano de 2020 (IFSUL, 2021), os serviços contratados pela instituição são classificados em 3 (três) naturezas de despesa: locação de mão de obra; outros serviços de terceiros - pessoa jurídica; e serviços de tecnologia da informação e comunicação. As principais contratações de mão de obra do IFSul são vigilância ostensiva; limpeza e conservação; serviço de copa e cozinha; manutenção predial; apoio administrativo e técnico operacional. Em outros serviços, estão a manutenção de veículos e de máquinas e equipamentos; locação de geradores; manutenção de ar condicionado; além dos serviços básicos como saneamento e abastecimento de água; energia elétrica; dentre outros. Em tecnologia da informação e comunicação, estão os

serviços de telefonia fixa; internet; locação impressoras/manutenção; sistemas de bibliotecas; sistema de registros acadêmicos; serviço de e-mail; contratação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) para moodle institucional; comunicação de dados; outsourcing de impressão; e manutenção de datacenter.

A homogeneidade de demanda do IFSul foi identificada através dos objetos de contratação referentes a pregões eletrônicos realizados pelo IFSul durante o recorte temporal da pesquisa, que corresponde ao período de 2010 a 2020, a partir da disponibilidade de dados abertos referente a esses certames no sistema de Compras Governamentais (compras.gov.br). Tais objetos foram tabulados, sendo identificados quais campi realizaram pregões de mesmo objeto e/ou figuravam como participantes em pregões Registro de Preços (SRP) de mesma natureza. Após a tabulação dos dados, foram calculadas suas frequências: absoluta e relativa. A frequência absoluta corresponde ao número de vezes em que o objeto de contratação figura como requisitado por duas ou mais unidades do IFSul. Sendo 15 (quinze) o número total de unidades do IFSul, esta escala varia entre 2 (valor mínimo) e 15 (valor máximo). A frequência relativa corresponde a porcentagem da frequência absoluta em relação a escala adotada. O resultado do levantamento é detalhado na Tabela 5, ordenado por sua frequência de ocorrência, em ordem decrescente:

Tabela 5 – Homogeneidade de demanda do IFSul

OBJETO	IF	PL	VG	BG	CM	CH	GR	JG	LJ	NH	PF	SL	SG	SS	VA	FA	FR
Abastecimento e manutenção leve de frota	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Agenciamento de viagens	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Ar condicionado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Auxiliar de manutenção predial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Auxiliar de serviços gerais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Bandeiras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Bebedouros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Carimbos, tinta e base para carimbo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Cartuchos, toners e recarga	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Central telefônica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Coleta e destinação de resíduos de saúde	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%
Combustíveis e tacógrafos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	100%

Serviço de transporte de passageiros			X											X		2	13%
Materiais e equipamentos de climatização		X													X	2	13%

IF: Reitoria
 PL: Campus Pelotas
 VG: Campus Pelotas/Visconde da Graça
 BG: Campus Bagé
 CM: Campus Camaquã
 CH: Campus Charqueadas
 GR: Campus Gravataí
 JG: Campus Jaguarão
 LJ: Campus Lajeado
 NH: Campus Novo Hamburgo
 PF: Campus Passo Fundo
 SL: Campus Santana do Livramento
 SG: Campus Sapiranga
 SS: Campus Sapucaia do Sul
 VA: Campus Venâncio Alves

Frequência absoluta (FA)
 Frequência relativa (FR)

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao todo foram tabulados 107 (cento e sete) objetos de contratação (100%). As frequências encontradas foram igualmente tabuladas e calculadas o que cada uma delas corresponde em relação ao total dos objetos de contratação; em valores absolutos e relativos, conforme Tabela 6: ordenadas da maior para a menor:

Tabela 6 – Frequências encontradas

100%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
84	79%
60%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
2	2%
53%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
1	1%
27%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
4	4%
20%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
7	7%
13%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
9	8%

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que a frequência de 100% (cem por cento) é predominante dentre as demais, significando que 84% (oitenta e quatro por cento) dos objetos de contratação licitados pelo IFSul em seus pregões eletrônicos são demandados por todas as unidades que compõem a instituição (Reitoria e Campi), o que demonstra um alto nível de homogeneidade de demanda dentro da organização.

Para estimar o nível de homogeneidade de demanda através da Matriz de Rozemeijer (2000b), foram calculadas as medidas de tendência central das frequências encontradas, optando-se por adotar a mediana.

Tabela 7 - Frequências absolutas: medidas de tendência central

MÉDIA (%)		MEDIANA (%)		MODA (%)	
13	84%	15	100%	15	100%

Fonte: Elaborado pela autora

4.3. A maturidade de compras

O nível de maturidade de compras do IFSul foi estimado através da aplicação de questionário adaptado de Rozemeijer (2000) aos coordenadores de compras ([APÊNDICE I](#)). O instrumento utiliza uma escala Likert de 5 pontos e é composto por 13 (treze) questões: quanto mais alta a escala, maior a maturidade de compras. Para a realização da coleta de dados, efetuou-se consulta ao Sistema Unificado de Administração Pública-SUAP (IFSUL, 2018), a fim de identificar as coordenadorias de compras que compõem a estrutura do IFSul. No levantamento, foi identificado que os Campi avançados Jaguarão e Novo Hamburgo, e o Campus Gravataí, não possuem esta estrutura em seu organograma, e no campus Sapiranga a coordenadoria de compras permanecia vaga. Restam então 11 (onze) coordenadores de compras aos quais foram encaminhados o questionário, através de seus e-mails institucionais, não tendo sido levantadas possíveis férias e afastamentos desses servidores.

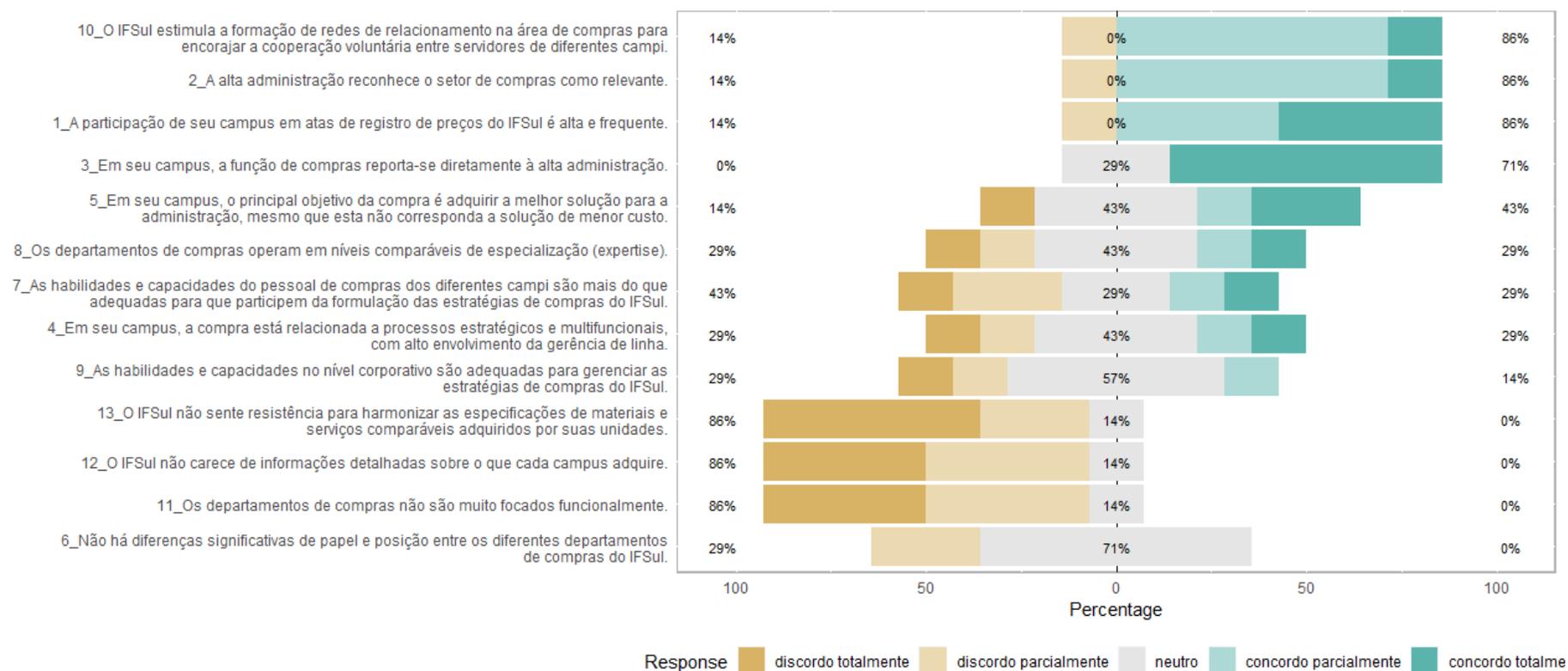
Tabela 8 – Coordenadorias que receberam o questionário

<i>Campus</i>	<i>Coordenadoria</i>	<i>Sigla</i>
Bagé	Coordenadoria de Licitações e Compras	BG-COLIC
Camaquã	Coordenadoria de Licitações e Compras	CM-COLIC
Charqueadas	Coordenadoria de Licitações e Compras	CH-COLIC
Lajeado	Coordenadoria de Licitações e Compras	LJ-COLIC
Passo Fundo	Coordenadoria de Licitações e Compras	PF-COLIC
Pelotas	Coordenadoria de Compras	PL-COMPRAS
Pelotas Visconde da Graça	Coordenadoria de Compras	VG-CCOM
Reitoria	Coordenadoria de Compras	IF-CCOMP
Santana do Livramento	Coordenadoria de Licitações e Compras	SL-COLIC
Sapucaia	Coordenadoria de Licitações e Compras	SS-COLIC
Venâncio Aires	Coordenadoria de Licitações e Compras	VA-COLIC

Fonte: Elaborado pela autora.

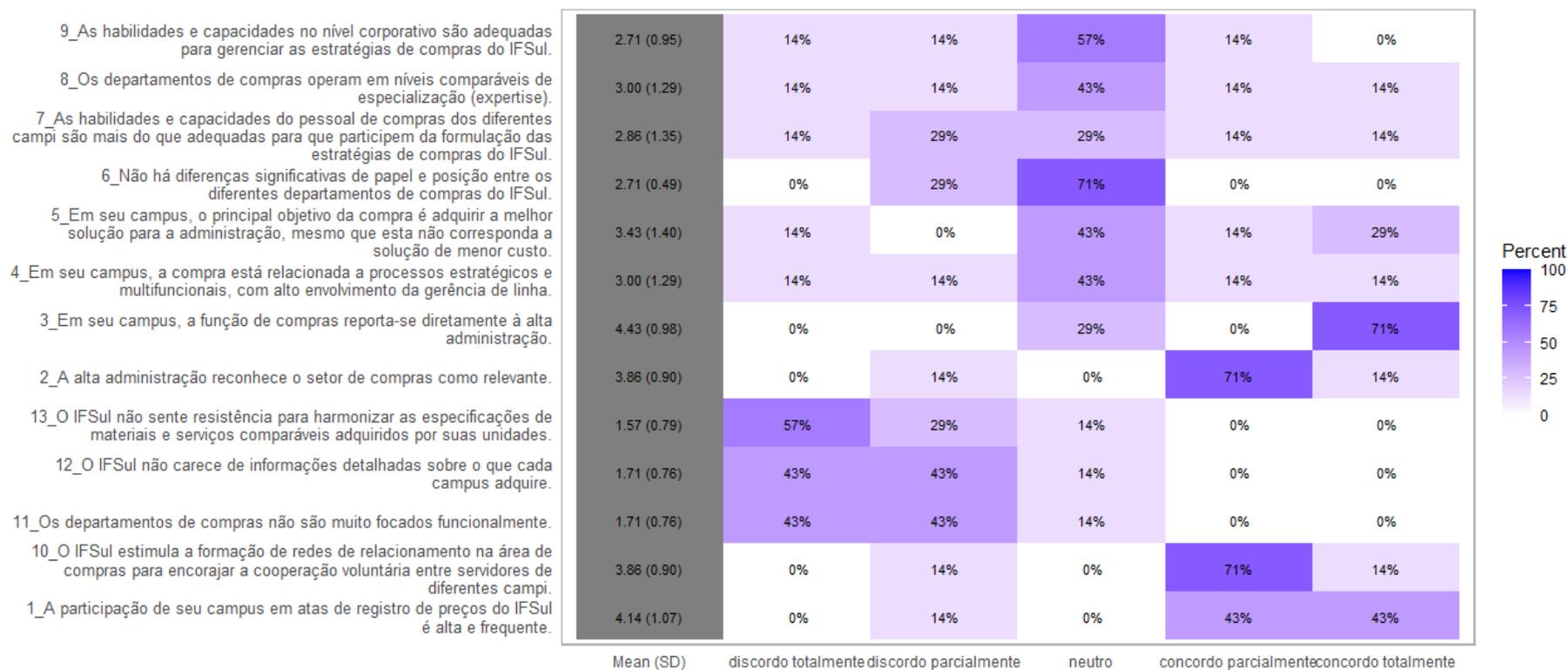
Dos 11 (onze) questionários enviados, foram obtidas 7 (sete) respostas, o que corresponde a um índice de 64% de retorno. O resultado do Survey foi plotado no software RStudio. A Figura 13 demonstra as frequências obtidas na escala adotada, ordenadas da maior para a menor. À esquerda é exibido o somatório das escalas 1 e 2 (discordo totalmente/parcialmente). O valor central, corresponde a escala 3 (neutro). À direita, os somatórios das escalas 4 e 5 (concordo parcialmente/totalmente). Na Figura 14, uma outra forma de visualização, em que as frequências relativas de cada escala são exibidas integralmente.

Figura 13 – Resultado do Survey



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 14 – Resultado do Survey



Fonte: Elaborado pela autora.

Para estimar o nível de maturidade de compras através da Matriz de Rozemeijer (2000b), foram calculadas as medidas de tendência central das respostas, adotando-se, conforme anteriormente, a mediana.

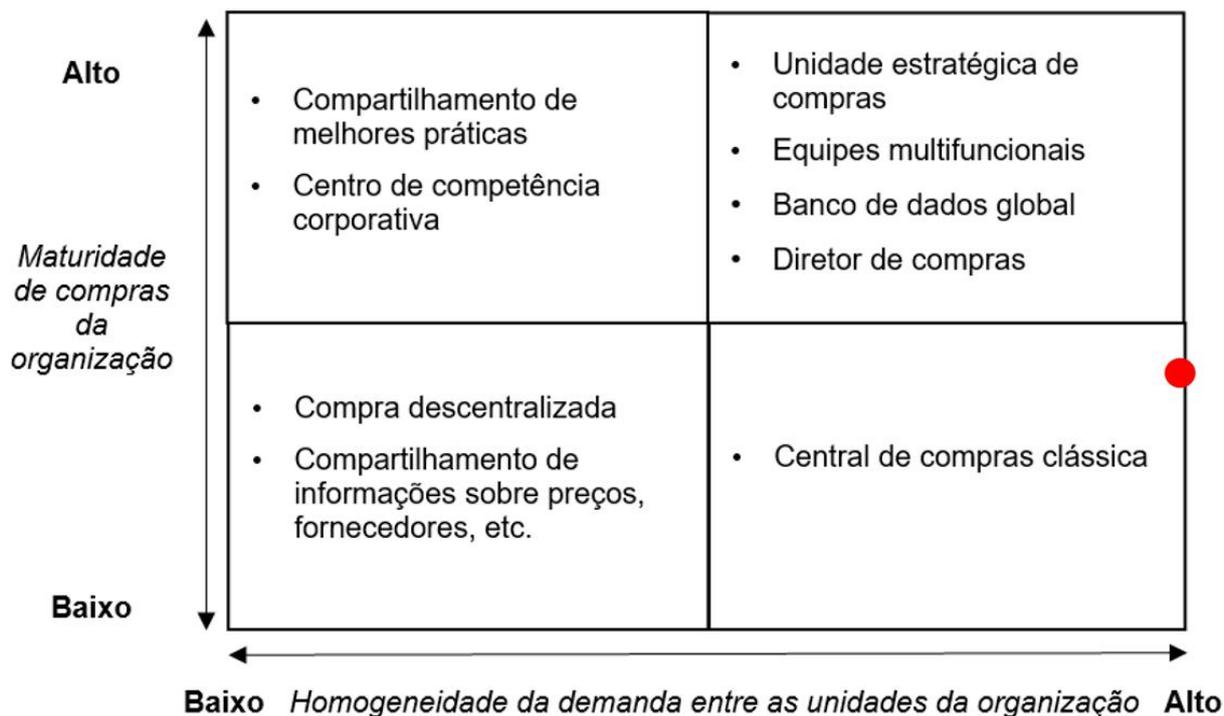
Tabela 9 - Escala Likert: medida de tendência central

QUESTÕES	MEDIANA (%)	
1 A participação de seu campus em atas de registro de preços do IFSul é alta e frequente.	4	57%
2 A alta administração reconhece o setor de compras como relevante.	4	57%
3 Em seu campus, a função de compras reporta-se diretamente à alta administração.	5	71%
4 Em seu campus, a compra está relacionada a processos estratégicos e multifuncionais, com alto envolvimento da gerência de linha.	3	43%
5 Em seu campus, o principal objetivo da compra é adquirir a melhor solução para a administração, mesmo que esta não corresponda a solução de menor custo.	3	43%
6 Não há diferenças significativas de papel e posição entre os diferentes departamentos de compras do IFSul.	3	39%
7 As habilidades e capacidades do pessoal de compras dos diferentes campi são mais do que adequadas para que participem da formulação das estratégias de compras do IFSul.	3	43%
8 Os departamentos de compras operam em níveis comparáveis de especialização (expertise).	3	43%
9 As habilidades e capacidades no nível corporativo são adequadas para gerenciar as estratégias de compras do IFSul.	3	43%
10 O IFSul estimula a formação de redes de relacionamento na área de compras para encorajar a cooperação voluntária entre servidores de diferentes campi.	4	57%
11 Os departamentos de compras não são muito focados funcionalmente.	2	29%
12 O IFSul não carece de informações detalhadas sobre o que cada campus adquire.	2	29%
13 O IFSul não sente resistência para harmonizar as especificações de materiais e serviços comparáveis adquiridos por suas unidades.	1	14%
TOTAL:	3	43%

Fonte: Elaborado pela autora.

Estimando-se o nível de homogeneidade de demanda e de maturidade de compras, os valores foram aplicados à Matriz de Rozemeijer (2000b), obtendo-se o resultado ilustrado na Figura 15:

Figura 15 – Aplicação da Matriz de Rozemeijer aos dados coletados



Fonte: Adaptado de Rozemeijer (2000b).

Rozemeijer define a sinergia de compras como “o valor que é adicionado quando duas ou mais unidades de compras unem suas forças e/ou compartilham recursos, informações e conhecimento” (ROZEMEIJER, 2000b, p. 7). O autor desenvolve algumas “regras de design” (*design rules*) a serem aplicadas à função compras das organizações, conforme seu nível de maturidade de compras e homogeneidade de demanda, a fim de melhor explorar seu potencial de sinergia.

Aplicando-se na Matriz de Rozemeijer (2000b) os índices encontrados referentes a maturidade de compras e homogeneidade de demanda, o IFSul se enquadra na posição em que há uma alta homogeneidade de demanda e baixa maturidade de compras, recomendando-se, neste caso, a adoção de uma “central de compras clássica”. Conforme o autor, nessas situações a organização pode criar um departamento central de compras com especialistas e determinar que as aquisições de certos objetos sejam tratadas por este departamento. Desta forma, há o potencial de alcance de maiores economias de escala, economias de informação e aprendizagem, e economias de processo (TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009).

4.4. A Matriz Kraljic aplicada aos objetos de contratação

Após a tabulação dos objetos de contratação requisitados por duas ou mais unidades administrativas do IFSul, os objetos referentes a aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes foram filtrados e categorizados em grupos. Tal categorização foi realizada com auxílio do Plano de Contas de Despesa da Administração Pública Federal (BRASIL, STN, 2020). De modo a posicioná-los na Matriz Kraljic (1983), além de suas características, foram considerados os seguintes critérios:

- Frequência e relevância nas contratações do IFSul;
- Complexidade de aquisição, conforme histórico dos pregões realizados para essas aquisições.

Os objetos foram classificados de acordo com as cores correspondentes aos quadrantes da Matriz conforme Figura 16.

Figura 16 - Matriz de classificação dos itens de compras



Fonte: Kraljic (1983), adaptado por Teixeira; Filho; Nascimento (2015).

Conforme Teixeira, Filho, Nascimento (2015), somente o processo de classificação dos itens de compra já é suficiente para que ocorra uma maior sinergia de compras, obtendo-se assim ganhos substanciais em economias de escala, de processo e de aprendizagem. As estratégias de suprimento devem ser delineadas de acordo com os diferentes tipos de itens adquiridos, orientados por dois fatores: nível de importância estratégica e sua complexidade de fornecimento. Cada cor destacada na Tabela 10 representa um dos quadrantes da Matriz Kraljic (1983), para os quais se recomendam ações de natureza específica.

Tabela 10 – Objetos de contratação referentes a materiais classificados conforme Matriz Kraljic

OBJETO
Combustíveis e lubrificantes
Conjuntos e módulos didáticos diversos
Eletrodomésticos
EPIs
Equipamentos de áudio e vídeo
Equipamentos e insumos viticultura
Gás Engarrafado, extintores
Gêneros alimentícios
Impressoras, cartuchos e toners
Instrumentos musicais
Máquinas agrícolas
Materiais e equipamentos de agricultura
Materiais e equipamentos de costura e vestuário
Materiais e equipamentos de eletrônica
Materiais e equipamentos de informática
Materiais de construção e manutenção predial
Materiais e equipamentos de mecânica
Materiais e equipamentos de odontologia
Materiais e equipamentos de rede e telecomunicações
Materiais e equipamentos de refrigeração e climatização
Materiais e equipamentos esportivos
Materiais e equipamentos gráficos
Materiais e equipamentos hospitalares
Materiais e equipamentos laboratoriais
Materiais e equipamentos zootecnia
Material químico

Material bibliográfico
Material de copa cozinha
Material de almoxarifado
Material de limpeza
Material manutenção móveis
Medicamentos
Mobiliário
Ração
Sementes, mudas e insumos
Softwares diversos

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a classificação realizada, o IFSul realiza contratações predominante relacionadas a itens não críticos (47%), seguidos dos itens de alavancagem (39%), de gargalo (8%) e estratégicos (6%)

Tabela 11 – Percentuais de objetos correspondentes a cada quadrante da Matriz Kraljic

ALAVANCAGEM		ESTRATÉGICOS	
14	39%	2	6%
NÃO CRÍTICOS		GARGALO	
17	47%	3	8%

Fonte: Elaborado pela autora.

Teixeira, Filho, Nascimento (2015) recomendam a centralização de compras para itens não críticos, pois representam baixo impacto financeiro, possuem baixa complexidade e baixo risco de fornecimento. Estes objetos são bem ajustados ao pregão eletrônico por compartilharem como características especificações padronizadas e preços de referência. Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000) e Smart; Dudas (2007) também recomendam a centralização para itens não críticos, como matérias primas e componentes padronizados; itens de manutenção, reparo e operações (MRO); e commodities e materiais indiretos; devido a característica de possuírem baixa especificidade.

Para itens de alavancagem, Teixeira, Filho, Nascimento (2015) também recomendam a centralização de compras, pois embora estes representem um alto impacto financeiro, são itens de baixa complexidade e baixo risco de fornecimento. A seleção deve ser baseada em maiores volumes e melhores condições de

fornecimento, buscando-se a economia de escala através do aproveitamento do poder de compra. São itens característicos das compras compartilhadas realizadas por órgãos e entidades da administração pública, dado seu alto volume de aquisições. Em mesmo sentido, Joyce (2006) recomenda a centralização para itens de alto volume ou de alto valor, para os quais descontos são aplicáveis ou especialistas podem fornecer um melhor serviço que compradores ou departamentos locais. Tais características são atribuídas aos itens de alavancagem da Matriz Kraljic (1983).

Itens estratégicos apresentam grande impacto financeiro, grande complexidade e grande risco de abastecimento. Para estes, Teixeira, Filho, Nascimento (2015) recomendam a compra descentralizada. Devido a sua relevância, tais itens demandam dados acurados do mercado e das necessidades da organização, além de análises de risco referentes a contratação. Como costumam envolver mercados não concorrenciais e correspondem à produtos especializados e de complexidade tecnológica, a relação com o mercado é crítica e estratégica.

Em menor representação estão os itens de gargalo: críticos em relação a sua complexidade de fornecimento, porém não representam montantes significativos. Seu mercado costuma ser pouco concorrido e peculiar. Teixeira, Filho, Nascimento (2015), recomendam para esta categoria de itens a compra descentralizada, utilizando-se, quando necessário, contratações de médio e longo prazo, procurando manter estoques de segurança e planos de contingenciamento.

Pela predominância de itens não críticos e de alavancagem nas contratações do IFSul, são recomendadas ações de centralização de compras e/ou compras compartilhadas para estes objetos, adotando-se contratações descentralizadas para os itens estratégicos e de gargalo.

4.5. As compras compartilhadas

O dever da administração de instituir instrumentos que permitam preferencialmente a centralização das aquisições e contratações é uma das prescrições da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021). Devido a necessidade de adequação do IFSul à redução das Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASG) (BRASIL, ME, 2019c), a instituição vem ampliando a realização de suas compras compartilhadas, destinadas a aquisição de

objetos de contratação em comum entre os campi. Em 2019 é publicada a Instrução Normativa nº 06/2019 – PROAP, que instrui regras e orientações para a realização das licitações compartilhadas do IFSul (IFSUL, 2019).

Ao analisar o atual modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, verificou-se que se trata de um modelo híbrido de compras, combinando os modelos centralizados e descentralizados. Dispensas e inexigibilidades de licitação são realizadas de forma descentralizada pelos campi, e estes realizam seus próprios processos de licitação. Alguns objetos de interesse comum ao IFSul e que necessitam de contratação periódica (almoxarifado, livros, serviços gráficos) tem seus processos executados integralmente pela Reitoria, sendo denominados “Licitações Sistêmicas”. Essas licitações são realizadas no Sistema de Registro de Preços, tendo a Reitoria como órgão gerenciador, cabendo-a divulgar a Intenção de Registro de Preços (IRP) aos campi para confirmação de sua participação como órgãos participantes.

Já as compras compartilhadas são distribuídas aos campi para que estes conduzam, instrua e executem os processos licitatórios de acordo com suas possibilidades. A definição dos objetos de contratação comuns e relevantes que serão contratados através das compras compartilhadas se baseia no relatório do Plano Anual de Contratação (PAC) de cada unidade do IFSul, e através de reunião realizada anualmente com os diretores e coordenadores dos departamentos de Administração e Planejamento dos campi e Reitoria, é elaborada uma lista de objetos para serem licitados no exercício seguinte, definindo-se qual campus será responsável pela instrução e execução daqueles processos. Estabelece-se as datas limites para o encaminhamento de novos itens de aquisição e a data prevista para a homologação desses pregões, e por fim, o calendário é publicado pela Reitoria no site institucional do IFSul.

A adoção do Sistema de Registro de Preços (BRASIL, 2013) para a execução dos calendários de compras compartilhadas se deve pela possibilidade de se registrar os itens homologados na licitação em uma ata para aquisições futuras. No caso de materiais, possibilita-se o empenho destes nos períodos e quantidades necessárias para o atendimento de cada unidade de acordo com sua demanda. Em relação a serviços, diversas contratações podem ser feitas sem a necessidade de se

realizar um procedimento licitatório específico para cada uma delas. Tanto o órgão gerenciador como os órgãos participantes podem formalizar seus contratos advindos das atas registradas, no prazo de vigência e nas quantidades necessárias para o atendimento de suas necessidades. A vigência da ata é de 1 (um) ano, sendo possível sua prorrogação por igual período caso se comprove sua vantajosidade.

A fim de analisar o atual modelo de compras compartilhadas, efetuou-se um levantamento da realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas e planejadas para os exercícios de 2019 e 2020 (IFSUL, 2019). O calendário divulgado com as respectivas unidades responsáveis por cada processo, assim como a realização da licitação e a sua homologação estão detalhadas nas Tabelas 12 e 13.

Tabela 12 – Calendário de compras compartilhadas: ano 2019

Calendário de compras compartilhadas 2019					
Gerenciador	Objeto	Data limite envio itens	Previsão homologação	Pregão	Homologação
Reitoria	Material gráfico CCS	01/09/2019	10/12/2019	11/2019	13/11/2019
Reitoria	Almoxarifado	10/07/2019	01/09/2019	14/2019	13/11/2019
Reitoria	Permanente de informática	01/08/2019	10/10/2019	24/2019	09/11/2020
Reitoria	Permanente livros	01/08/2019	10/10/2019	16/2019	23/10/2019
Bagé	Permanentes e consumo formação geral	03/07/2019	01/09/2019	02/2019	20/12/2019
Sapucaia do Sul	Permanente geral	25/07/2019	10/10/2019	10/2019	06/11/2019
Santana do Livramento	Permanente mobiliário	24/07/2019	10/10/2019	06/2019	29/11/2019
Pelotas	Material de consumo manutenção predial	29/07/2019	30/09/2019	15/2019	13/11/2019
Camaquã	Consumo automação Industrial e eletrotécnica			X	X

Fonte: Adaptado de (IFSul, 2019); SIASG.

Em 2019 houve a participação de 6 (seis) das 12 (onze) unidades do IFSul que dispõem de uma coordenadoria de compras em sua estrutura, portanto, aptas a atuarem como gerenciadoras dos Pregões Registro de Preços (SRP) programados. Poucos objetos de contratação comuns às unidades foram planejados para serem adquiridos neste período inicial, obtendo-se a realização de 8 (oito) dos 9 pregões previstos para o exercício.

Tabela 13 - Calendário de compras compartilhadas: ano 2020

Calendário de compras compartilhadas 2020					
Gerenciador	Objeto	Data limite envio itens	Previsão homologação	Pregão	Homologação
Reitoria	Almoxarifado	06/07/2020	nov/20	23/2020	30/12/2020
Reitoria	Materiais gráficos	06/07/2020	nov/20	13/2021	24/06/2021
Reitoria	Livros	03/08/2020	nov/20	X	X
Reitoria	Cestas básicas PNAE	24/04/2020	mai/20	X	X
Reitoria	Materiais COVID 19	10/05/2020	mai/20	X	X
Sapucaia do Sul	Materiais permanentes	06/07/2020	set/20	6/2020	18/11/2020
Sapiranga	Manutenção corretiva e preventiva	-	ago/20	X	X
Santana do Livramento	Manutenção predial	27/04/2020	ago/20	2/2020	15/12/2020
Charqueadas	Suprimentos de informática	30/04/2020	jul/20	X	X
Venâncio Aires	Outsourcing de Impressoras	-	mai/20	4/2020	07/12/2020
Bagé	Materiais de consumo formação geral	15/05/2020	ago/20	2/2020	08/10/2020
Pelotas	Materiais de saúde/ enfermaria	03/08/2020	set/20	14/2020	20/04/2021
Pelotas	Materiais de eletrotécnica	03/08/2020	set/20	2/2021	26/05/2021
Camaquã	Mobiliário	03/08/2020	set/20	4/2020	18/12/2020
Novo Hamburgo	Equipamentos de mecatrônica	10/05/2020	ago/20	X	X
Novo Hamburgo	Materiais de mecatrônica	10/05/2020	ago/20	X	X
Passo Fundo	Materiais consumo edificações	15/05/2020	dez/20	1/2020	25/05/2021
Passo Fundo	Materiais permanentes mecânica	15/05/2020	dez/20	X	X

Fonte: Adaptado de (IFSul, 2020); SIASG.

Em 2020 houve a participação de 11 (onze) das 12 (doze) unidades do IFSul aptas a atuar como gerenciadoras de Pregões Registro de Preços (SRP) naquele período. Uma maior quantidade de objetos de contratação foi incluída no calendário, obtendo-se a realização de 10 (dez) dos 18 pregões planejados para o exercício. Observa-se em alguns casos que o pregão foi homologado ou realizado apenas no exercício seguinte (Pregões 1/2020,14/2020,13/2021,1/2021 e 2/2021). Infere-se que a execução do calendário de compras compartilhadas foi afetada pela pandemia de COVID-19, pois o IFSul teve que se reestruturar para atender a demandas inesperadas, assim como para adotar o trabalho remoto em suas unidades (IFSUL, 2020a).

Na tentativa de adequação da estrutura organizacional do IFSul ao disposto na Portaria nº 13.623/2019-ME, que determina o redimensionamento do quantitativo

de Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGS) dos órgãos e entidades da administração pública federal, visando a promoção de um paradigma de menor pulverização das contratações públicas (BRASIL, ME, 2019c), foram reduzidas 7 (sete) das 13 (trezes) UASGS então existentes. Conforme Relatório de Gestão referente ao ano de 2020 (IFSUL, 2021) as UASGS extintas pertenciam aos seguintes campi:

- Campus Santana do Livramento
- Campus Camaquã
- Campus Bagé
- Campus Gravataí
- Campus Lajeado
- Campus Sapiranga
- Campus Venâncio Aires

Extinguindo-se as UASGS nesses campi, a solução encontrada para efetuar suas contratações foi integrá-los à UASG da Reitoria, juntamente com os campi avançados Jaguarão e Novo Hamburgo. As UASGS que perduraram são aquelas cujos campi possuem maior orçamento, maior número de servidores e maior número de contratos:

- Reitoria
- Campus Pelotas
- Campus Pelotas/Visconde da Graça
- Campus Charqueadas
- Campus Passo Fundo
- Campus Sapucaia

O mesmo relatório de gestão ressalta que em 2020 o calendário de compras compartilhadas foi distribuído de modo que fosse possível cada campus da instituição realizar ao menos um processo licitatório. Depreende-se desta informação que os campi permanecem atuando na instrução e execução desses pregões, embora um número expressivo de UASGs tenham sido extintas.

Ressaltam-se fatores que podem influenciar negativamente no atual modelo de execução do calendário de compras compartilhadas do IFSul, como a não

existência de um departamento de compras em 3 (três) de suas 15 (quinze) unidades: Campi Avançados Jaguarão e Novo Hamburgo; e Campus Gravataí. Em levantamento realizado no Sistema Unificado de Administração Pública-SUAP (IFSUL, 2018), identificou-se que a coordenadoria de compras do campus Sapiranga permanecia vaga, e que o quadro de servidores lotados nas coordenadorias é de fato bastante reduzido. Três coordenadorias (Campus Lajeado; Sapiranga; e Sapucaia) possuíam apenas um servidor responsável pelas compras e licitações desses campi. Esses dados são demonstrados a seguir na Tabela 14.

Tabela 14 – Nº de servidores lotados nas coordenadorias de compras do IFSul

Campus	Coordenadoria	Sigla	Servidores
Bagé	Coordenadoria de Licitações e Compras	BG-COLIC	2
Camaquã	Coordenadoria de Licitações e Compras	CM-COLIC	2
Charqueadas	Coordenadoria de Licitações e Compras	CH-COLIC	2
Lajeado	Coordenadoria de Licitações e Compras	LJ-COLIC	1
Passo Fundo	Coordenadoria de Licitações e Compras	PF-COLIC	4
Pelotas	Coordenadoria de Compras	PL-COMPRAS	5
Pelotas Visconde da Graça	Coordenadoria de Compras	VG-CCOM	2
Reitoria	Coordenadoria de Compras	IF-CCOMP	3
Santana do Livramento	Coordenadoria de Licitações e Compras	SL-COLIC	2
Sapiranga	Coordenadoria de Licitações e Compras	SG-COLIC	1
Sapucaia	Coordenadoria de Licitações e Compras	SS-COLIC	1
Venâncio Aires	Coordenadoria de Licitações e Compras	VA-COLIC	3

Fonte: IFSul (2021).

Com a existência de um departamento de compras em apenas 12 (doze) das 15 (quinze) unidades do IFSul; quadro reduzido de servidores; coordenadorias vagas; e redução de 7 (sete) das 13 (treze) Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGS) do IFSul; fica demonstrada a falta de estrutura adequada para que os campi gerenciem e conduzam tais processos de compras compartilhadas.

A governança das contratações, mencionada tanto na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos como, mais detalhadamente, na Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal (BRASIL, 2021), descreve instrumentos de governança que devem ser adotados pela administração pública federal, dentre eles o plano de contratações anual; a política de compras compartilhadas; a gestão por competências; e a definição de estrutura da área de contratações públicas. Conforme Relatório de Gestão do IFSul (IFSUL, 2021) dentre os principais desafios na gestão de compras e contratações está a implementação

do Plano Anual de Contratações (BRASIL, ME, 2019a). As UASGS devem elaborá-lo anualmente e previamente, com todos os itens que pretendem contratar no exercício subsequente, e durante a execução orçamentária as unidades devem seguir o plano previamente cadastrado e aprovado. Este instrumento de governança permite o agrupamento das necessidades da instituição, sendo importante instrumento para viabilizar a ampliação do calendário de compras compartilhadas do IFSul.

Com vigência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021) a tendência é de que cada vez menos objetos de contratações necessitem ser submetidos a um procedimento licitatório. Os valores limites estabelecidos para a realização de dispensa de licitação foram revisados e fixados em (art. 107):

- valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
- valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.

Em mesmo sentido, contratos de serviços e fornecimentos contínuos também poderão ser celebrados com maior prazo de duração e prorrogação (art. 106 e 107):

- Até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, podendo ser prorrogados sucessivamente, respeitada vigência máxima decenal.

Tais alterações possuem o potencial de acarretar a realização de um número maior de dispensas de licitação e a diminuição do quantitativo total de licitações a serem realizadas. Isto possibilita, por exemplo, a opção pela centralização das licitações e descentralização dos demais processos.

Demonstra-se, assim, que os objetivos da pesquisa foram contemplados através das seguintes fases de coleta e análise de dados:

Tabela 15 – Objetivos e fases da pesquisa

Objetivo	Fase
a) identificar o nível de homogeneidade de demanda do IFSul	4.2. identificação, dentre pregões eletrônicos (2010-2020), quais objetos são requisitados por duas ou mais unidades do IFSul.
b) identificar o nível de maturidade de compras do IFSul	4.3. questionário adaptado de Rozemeijer (2000a), aplicado aos coordenadores de compras.
c) classificar os materiais licitados pela instituição conforme a Matriz Kraljic	4.4. aplicação da Matriz Kraljic aos objetos de contratação referente a materiais.
d) analisar o atual modelo de gestão de compras e licitações do IFSul	4.5 Análise do atual modelo de gestão de compras e licitações e a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas de 2019 e 2020.
e) analisar a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas do IFSul	

Fonte: A autora.

5. RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo são apresentadas sugestões de melhorias para a gestão das compras e licitações do IFSul, conforme resultados obtidos na análise situacional realizada. São propostas ações de reestruturação do modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, com fulcro no referencial teórico utilizado e nas disposições prescritas pela nova legislação.

5.1. Centralização das licitações

Conforme análise situacional, o IFSul se enquadra em uma posição de alta homogeneidade de demanda e baixa maturidade de compras (ROZEMEIJER, 2000b). Nesta situação, uma central de licitações composta por especialistas pode ser recomendada, determinando-se quais aquisições devem ser tratadas por este departamento. Da mesma forma, devido a predominância de materiais não críticos e de alavancagem nas contratações do IFSul, são recomendadas ações de centralização de compras para esses objetos, assim como a descentralização dos objetos referentes a itens estratégicos e de gargalo (TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015). A existência de um departamento de compras em apenas 12 (doze) das 15 (quinze) unidades do IFSul; o quadro reduzido de servidores lotados nesses setores; a existência de coordenadorias vagas; e a redução de 7 (sete) das 13 (treze) Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGS) existentes na estrutura do IFSul para adequação à Portaria nº 13.623/2019-ME; também demonstrou a possível vantajosidade da centralização das compras compartilhadas, devido aos campi não possuírem estrutura adequada para a condução de tais processos.

Propõe-se a centralização das licitações do IFSul em uma estrutura administrativa exclusivamente dedicada para este fim junto a Reitoria, o que corresponde atualmente à Coordenadoria de Licitações (COLICIT), único departamento existente na estrutura do IFSul que se dedica exclusivamente a execução da fase externa das licitações. No modelo proposto, a definição dos objetos de contratação comuns e relevantes a serem contratados para o exercício seguinte basear-se-á nos relatórios do Plano Anual de Contratação (PAC) de cada unidade do IFSul. A Diretoria de Planejamento (DIPLAN) selecionará, dentre os objetos dos PACs, os de interesse comum a instituição de acordo com o histórico de

contratações do IFSul. Uma lista prévia será divulgada via e-mail institucional aos campi para confirmação de interesse. Através de reunião anual, realizada no mês de outubro com os diretores e coordenadores dos Departamentos de Administração e Planejamento, será prevista a data para a realização dos certames e as respectivas datas limite para inclusão de novos itens de aquisição, construindo-se assim o Calendário de Licitações Compartilhadas do IFSul para o ano subsequente, que será divulgado no site oficial do Instituto até o dia 10 de dezembro.

A fase preparatória (interna) da licitação caberá à Coordenadoria de Compras da Reitoria (CCOMP) em colaboração com as demais coordenadorias dos campi que integrarão as correspondentes contratações, tendo a CCOMP papel de coordenação desse processo. A Coordenadoria de Licitações (COLICIT) será responsável pela execução da fase externa de todos os pregões eletrônicos do IFSul. Para os objetos de contratação que possuem 100% de frequência entre as unidades e necessitam de contratação periódica (anual), serão realizadas licitações sistêmicas integralmente conduzidas pela Reitoria, a qual caberá a divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) aos campi para confirmação de sua participação. Para os demais objetos previstos no PAC, que são específicos de cada campus, recomenda-se a instrução da fase preparatória (interna) da licitação pelas coordenadorias de compras do campus demandante, cabendo a Reitoria a fase externa dos certames através da Coordenadoria de Licitações (COLICIT). Dispensas e inexigibilidades de licitação permanecerão sendo realizadas de forma descentralizada pelas coordenadorias de compras dos campi demandantes.

A Tabela 16 apresenta, em linhas gerais, o modelo atual de gestão de compras adotado pelo IFSul e o novo modelo proposto.

Tabela 16 - Modelo de gestão de compras atual do IFSul x modelo proposto

Gestão de Compras do IFSul	
Modelo atual	Modelo proposto
Dispensas de licitação e inexigibilidades	
Descentralizadas nos respectivos campi	Descentralizadas nos respectivos campi
Licitações sistêmicas	
Centralização na Reitoria Poucos objetos de contratação	Centralização na Reitoria Ampliação dos objetos de contratação
Compras compartilhadas	
Processos distribuídos entre os campi. Fase preparatória da licitação realizada pelo campus gerenciador, em colaboração com os campi participantes. Fase externa da licitação realizada pelo campus gerenciador.	Fase preparatória da licitação realizada pela Reitoria (gerenciador) em colaboração com os campi participantes (requisitantes). Fase externa da licitação realizada pela Reitoria em estrutura especializada.
Demais licitações	
Descentralização nos respectivos campi	Fase preparatória da licitação realizada pelo campus demandante. Fase externa da licitação realizada pela Reitoria em estrutura especializada.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como o IFSul possui 2 (dois) campi localizados na cidade de Pelotas (Campus Pelotas e Campus Pelotas/Visconde da Graça), recomenda-se que parte dessa força de trabalho seja removida para a estrutura da Reitoria, a fim de complementar a força de trabalho da Coordenadoria de Licitações (COLICIT) e da Coordenadoria de Compras (CCOMP). Sugere-se que os pregoeiros oficiais desses campi, nomeados por portaria anual, sejam removidos para a estrutura da COLICIT, e que a CCOMP possa dispor de número equivalente de servidores.

Recomenda-se o acompanhamento periódico da efetividade dos pregões compartilhados pela DIPLAN, através do levantamento dos itens que restarem desertos ou cancelados. A adoção da Matriz Kraljic possui potencial de dirimir problemas comuns e recorrentes que ocorrem em licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). Como o SRP permite entregas parceladas de itens, em localidades distantes e cujo preço do frete ou abrangência de atuação do

fornecedor impossibilite o cumprimento da ata, a classificação de objetos de contratação através da Matriz Kraljic na fase preparatória da licitação deve ser observada, assim como as prescrições da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021) para o Sistema de Registro de Preços:

- Estabelecimento de quantidades mínimas a serem empenhadas para cada item;
- Itens/lotos destinados a determinadas localidades;
- Preços diferentes para objetos que sejam entregues em locais diferentes.

A descentralização dessas aquisições através de pregão eletrônico tradicional, no qual a totalidade dos itens homologados é empenhada após a homologação do processo, ou a dispensa de licitação, conforme legislação, também podem ser consideradas.

Tabela 17 - Problemas comuns aos pregões SRP

Itens fracassados	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Abrangência de atuação do fornecedor • Frete/orçamentação 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz Kraljic • Quantidade mínima para empenho • Adjudicação por lotes • Itens/lotos por localidades • Preços diferentes para determinadas localidades • Descentralização • Pregão tradicional / Dispensa de licitação • Reajustar orçamento / descrição do item

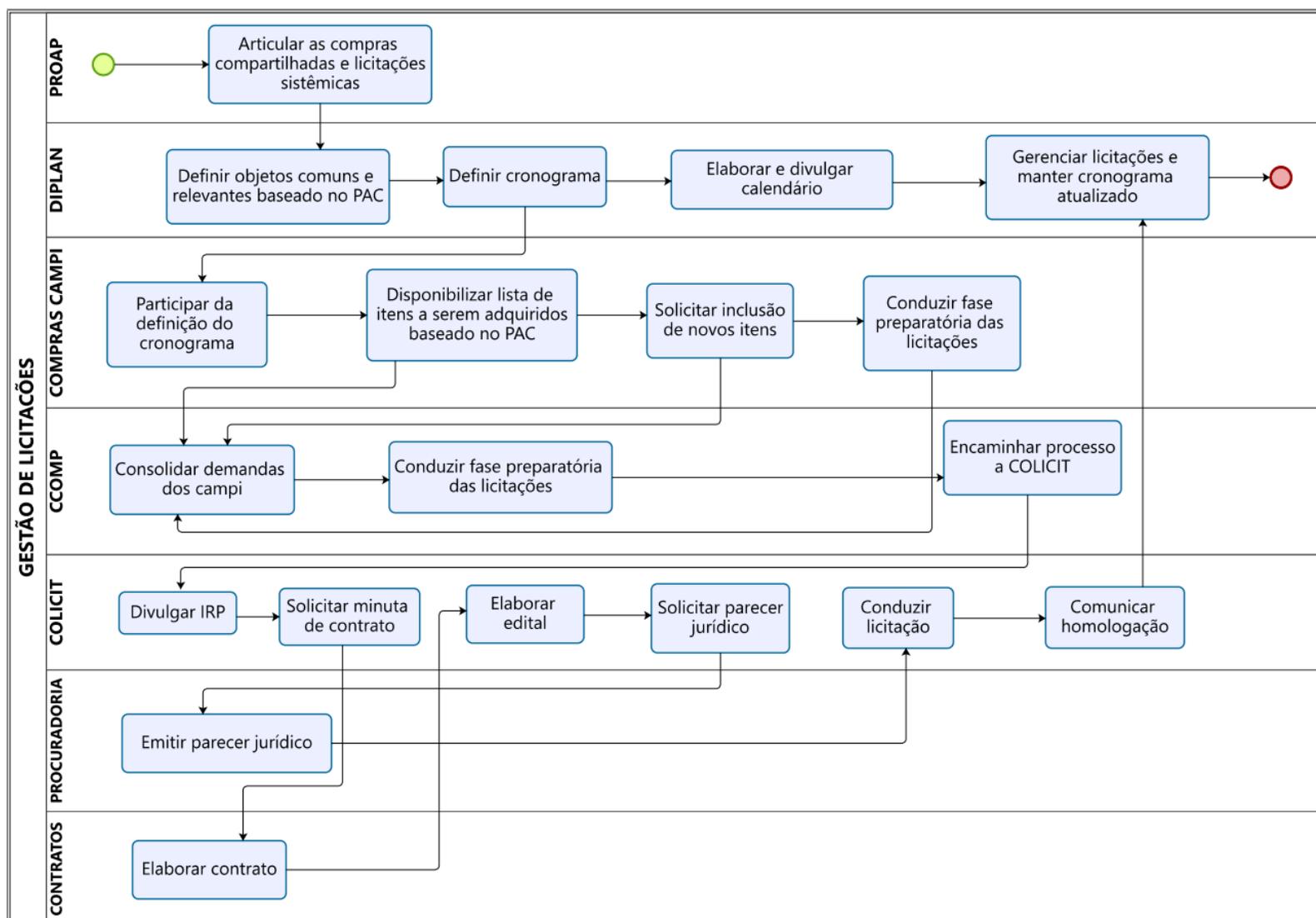
Fonte: Elaborado pela autora.

5.2. Mapeamento do processo

O mapeamento do processo do novo modelo de gestão de compras e licitações do IFSul foi construído através da notação BPMN (Business Process Modeling and Notation, ou Modelo e Notação de Processos de Negócio). Trata-se de um padrão para modelagem de processos que possui uma notação gráfica para a especificação de processos em um BPD (Business Process Diagram, ou Diagrama de Processos de Negócios). O objetivo do BPMN é fornecer um padrão de notação que seja facilmente compreensível pelas partes interessadas, sendo útil para

documentação, padronização, e melhorias em processos (OBJECT MANAGEMENT GROUP, 2021). Foi utilizado o software Bizagi Process Modeler como ferramenta para a construção do mapeamento dos processos.

Figura 17 - Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações



Fonte: Elaborado pela autora.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu responder como a centralização das compras e licitações poderia contribuir para a gestão de compras do Instituto Federal Sul-rio-grandense. Através da identificação do nível de homogeneidade de demanda e de maturidade de compras do IFSul; da classificação dos materiais licitados pela instituição conforme complexidade, risco de fornecimento, e impacto financeiro; e da análise do atual modelo de gestão de compras e da efetiva realização e participação dos campi em suas licitações compartilhadas; sugeriu-se a adoção de um novo modelo de gestão de compras para o IFSul.

Através de pesquisa na base de pregões eletrônicos do IFSul foi identificado o alto nível de homogeneidade de demanda do IFSul, e através de pesquisa realizada por Survey foi possível mensurar o nível relativamente baixo de maturidade de compras da instituição. Aplicando-se tais resultados na Matriz de Rozemeijer, identificou-se que a adoção de um modelo centralizado de compras é recomendada ao Instituto Federal Sul-rio-grandense. Da mesma forma, a aplicação da Matriz Kraljic aos objetos de contratação licitados indicou a predominância de materiais pertencentes às categorias que se beneficiariam da adoção de uma estratégia de centralização das aquisições.

A existência de departamentos de compras insuficientes; o quadro reduzido de servidores; a existência de coordenadorias vagas; e a redução das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGS) para adequação à Portaria nº 13.623/2019 do Ministério da Economia; também demonstra a possível vantagem de se centralizar as licitações compartilhadas em estrutura especializada na Reitoria do IFSul, devido aos campi não disporem de estrutura adequada para a condução desses processos.

Desta forma, a análise demonstrou que o IFSul pode se beneficiar da adoção de um modelo misto de aquisições e contratações, com processos centralizados; híbridos; e descentralizados, conforme a forma, tipo e frequência da contratação, desenvolvendo-se uma proposta de um novo modelo de gestão de compras e licitações para o Instituto Federal Sul-Rio-Grandense.

A fase preparatória e externa das licitações sistêmicas será centralizada na estrutura da Reitoria, que executará a fase externa de todos os processos licitatórios

e atuará em conjunto com os campi na fase interna das licitações compartilhadas. Caberá a Reitoria a seleção dos objetos de contratação comuns e relevantes a serem contratados pelo IFSul no ano subsequente; a consolidação e publicação do calendário de compras compartilhadas do IFSul; e o acompanhamento da efetividade dessas licitações. Dispensas e inexigibilidades de licitação e licitações específicas de cada campus permanecerão com sua fase preparatória conduzida de forma descentralizada pelo campus demandante. Sugere-se a adoção da Matriz Kraljic e as prescrições da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos para dirimir problemas recorrentes a licitações realizadas por Sistema de Registro de Preços (SRP).

Por fim, mapeou-se o processo, definindo seu fluxo e as atribuições de cada departamento, coordenadorias e diretorias, e um produto técnico foi produzido para orientar as áreas requerentes a planejar a contratação de suas demandas. Para que tais alterações sejam possíveis, sugere-se a remoção de servidores lotados nos campi do IFSul que se localizam na cidade de Pelotas, para a estrutura da Reitoria.

Destaca-se que a implantação do modelo de gestão de compras sugerido possui potencial de melhorar o nível de governança das aquisições e contratações do IFSul, possibilitando o alinhamento destas a seu planejamento estratégico, e de aprimorá-las, gerando uma maior sinergia de compras com a obtenção de economias de escala; de processo; e de informação e aprendizagem. Tais procedimentos carregam o potencial de viabilizar o planejamento das contratações de toda a organização, estimulando a formação de uma mão de obra especializada, através de papéis e atribuições bem definidas, instituindo uma forma comum de trabalho às unidades do IFSul. Assim, verifica-se que as recomendações da legislação vigente, que incentiva a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação e sua padronização, são pertinentes ao caso concreto do IFSul.

Foram encontradas limitações neste trabalho em relação ao referencial teórico sobre compras públicas centralizadas. A maior parte da literatura se refere a experiências de centralização de compras públicas ou privadas realizadas no exterior, em especial no âmbito da União Europeia. Os trabalhos encontrados se referem a estudos publicados pela OCDE, IPEA, e alguns livros e artigos referentes a centralização de compras públicas que possuem literatura escassa. Os modelos

de centralização adotados por outros países são bastante díspares, e não necessariamente possuem semelhança com o padrão de contratações adotado no Brasil, havendo naqueles maior flexibilidade, o que os aproxima do modelo gerencial de administração pública. No Brasil, a legislação e a processualística permanecem sendo rígidas e arraigadas ao modelo burocrático, visando coibir possíveis desvios e corrupção.

Como pesquisas futuras, uma possível implementação e avaliação do modelo de gestão de compras e licitações proposto para o IFSul neste trabalho poderão ser realizadas. Em mesmo sentido, o acompanhamento da diretriz de centralização, adotada pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e reforçada pela Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, pode ser efetuada, através do monitoramento de resultados produzidos por esta em diferentes órgãos, entidades, e cenários, a fim de identificar os benefícios e possíveis prejuízos que possam ser acarretados com sua implementação.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Garibaldi José Cordeiro de. **Gestão de compras públicas: a experiência do registro de preço nacional no fundo nacional de desenvolvimento da educação**. 2015. 78 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG., 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/10524>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 28ªed. São Paulo, SP: Método, 2020.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 3ªed. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/547165>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- ARNOLD, U. Organization of global sourcing: ways towards an optimal degree of centralization. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 167–174, 1999.
- BABBIE, Earl R. **Métodos de Pesquisas de Survey**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 1999.
- BAKKER, E.; WALKER, H.; HARLAND, C. Organizing for collaborative procurement: an initial conceptual framework. *In*: PIGA, Gustavo; THAI, Khi. **Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing**. Boca Raton, FL: Academic Press, 2006. v. 1, p. 14–44. *E-book*. Disponível em: </paper/Organising-for-collaborative-procurement%3A-an-Bakker-Walker/3f86589a39180ca0d9bda6dfdd3f546cdf79c18f>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil: country procurement assessment report**. [S. l.]: World Bank, 2004. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14590>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 7ªed. São Paulo, SP: Almedina, 2015.
- BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática de governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**, [s. l.], n. ano 45, n. 127, p. 20–27, 2013.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 – TCU - Plenário**. Auditoria com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal. 21 out. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2.622%252F2015%2520/COPIATIPO%253A%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522/score%2520desc/0/%2520?uuid=3ec474c0-5d19-11eb-b2a0-739029f3220d>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Central de Compras e Contratações do Governo Federal**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/2726>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL, Casa Civil. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007**. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. 24 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 22 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. 4 abr. 2019a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. 10 jan. 2019b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/292480/292498/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+10-2012.pdf/42980669-aaf0-0278-7ded-407a3a255c2c>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 5 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL, Casa Civil. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 29 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas da Administração Pública Federal**. [S. /], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/plano-de-contas>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do TCU: 2019-2025**. [S. /]: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 10 dez. 2019c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.623-de-10-de-dezembro-de-2019-232936466>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 19 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL, Ministério da Educação. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. [S. /], 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 1ªed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013a. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ªed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. 1ªed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação: Contratos de Terceirização**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13680.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório TC 025.068/2013**, 2013b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2D57F7B4752>. Acesso em: 23 jan. 2021.

CALDWELL, Nigel *et al.* Promoting competitive markets: The role of public procurement. **Journal of Purchasing and Supply Management**, [s. l.], v. 11, n. 5, The 15th Annual IPSERA Conference 2005: Public Procurement, p. 242–251, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ªed. São Paulo, SP: Atlas, 2020.

CONSIDINE, Mark; LEWIS, Jenny M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 63, n. 2, p. 131–140, 2003.

COUSINS, Paul *et al.* **Strategic Supply Management: Principles, Theories and Practice**. 1st editioned. Harlow, England ; New York: Pearson College Div, 2008.

CRESWELL, John W. *et al.* **Pesquisa de Métodos Mistos**. 2ªed. Porto Alegre, RS: Penso, 2013.

CUNHA, Cristiano Jose Castro de Almeida *et al.* **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. 2ªed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012.

DIMITRI, Nicola *et al.* (org.). When should procurement be centralized?. *In: Handbook of Procurement*. Illustrated. [S. l.]: Cambridge University Press, 2006. p. 47–81.

DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (org.). **Handbook of Procurement**. 1. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

ESSIG, Michael. Purchasing consortia as symbiotic relationships: developing the concept of “consortium sourcing”. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 13–22, 2000.

FAES, Wouter; MATTHYSSENS, Paul; VANDENBEMPT, Koen. The Pursuit of Global Purchasing Synergy. **Industrial Marketing Management**, [s. l.], v. 29, n. 6, p. 539–553, 2000.

FENILI, Renato. **Boas Práticas Administrativas em Compras e Contratações Públicas**. 1ªed. Rio de Janeiro, RJ: Impetus, 2015.

FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de Materiais**. 2. ed. Brasília, DF: ENAP, 2016. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/2449>. Acesso em: 14 mar. 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 67, n. 3, p. 407–432, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Licitação: centralização ou descentralização? **Correio Braziliense – Suplemento de Direito & Justiça. Brasília.**, Brasília, DF, 1999. p. 6.

FERRER, Florencia. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. *In: 2015. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. [S. l.: s. n.], 2015. p. 17. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/005-OS-DESAFIOS-DO-SETOR-P%C3%9ABLICO-PARA-CONSTRUIR-UM-NOVO-MODELO-DE-COMPRAS.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2021.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. Desenho institucional em compras públicas. *In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio (org.). Marcos Regulatórios no Brasil - Aperfeiçoando a Qualidade Regulatória*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2015. *E-book*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26496. Acesso em: 1 fev. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ªed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.

IFAC, International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector study**. New York: International Federation of Accountants, 2001. (Study, v. 13).

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense. **Ferramenta de webconferência auxilia na execução do trabalho remoto do IFSul**. [S. l.], 2020a. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/ultimas-noticias/3261-ferramenta-de-webconferencia-auxilia-na-execucao-do-trabalho-remoto-do-ifsul>. Acesso em: 4 out. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense. **IFSul - Site institucional**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/>. Acesso em: 5 set. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense. **Relatório de Gestão 2019**. [S. l.: s. n.], 2020b. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/item/1367-rg2019>. Acesso em: 28 jun. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense. **Relatório de Gestão 2020**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/en/documentos/item/1684-relatorio-de-gestao-2020>. Acesso em: 9 set. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense; CAVG, Campus Pelotas/Visconde da Graça. **Calendário de Compras**. [S. l.: s. n.], 2018.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense; CAVG, Campus Pelotas/Visconde da Graça. **Guia Prático de Pré-compra**. [S. l.: s. n.], 2016.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. **Instrução Normativa nº 03/2020-PROAP**. Regulamenta os procedimentos para o Planejamento da Contratação de Serviços, continuados ou não, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 23 jul. 2020a. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1354-in-03-2020-proap>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. **Instrução Normativa nº 06/2019-PROAP**. Instrui regras e orientações a serem adotadas para os trâmites dos processos de compras compartilhadas para aquisições e contratações de bens e serviços, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 12 jul. 2019. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2019/item/1330-in-06-2019-proap>. Acesso em: 31 jan. 2021.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-Reitoria de Administração. **Instrução Normativa nº 06/2020-PROAP**. Instrui regras e orientações a serem adotadas para os trâmites dos processos de compras compartilhadas para aquisições e contratações de bens e serviços, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1354-in-03-2020-proap>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. **Instrução Normativa nº 07/2020-PROAP**. Regulamenta os procedimentos para o Planejamento das Contratações de Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 29 out. 2020b. Disponível em:

<http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1418-in-07-2020-proap>. Acesso em: 29 out. 2020.

JOHNSON, P. FRASER. The Pattern of Evolution in Public Sector Purchasing Consortia. **International Journal of Logistics Research and Applications**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 57–73, 1999.

JOYCE, William B. Accounting, purchasing and supply chain management. **Supply Chain Management: An International Journal**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 202–207, 2006.

JUNIOR, Waldemiro Francisco Sorte. Assessing the efficiency of centralized public procurement in the Brazilian ICT sector. **International Journal of Procurement Management**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 58–75, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 8.666/1993**. 17^aed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2016.

KARJALAINEN, Katri. **Challenges of purchasing centralization : empirical evidence from public procurement**. [S. l.]: Helsinki School of Economics, 2009-. ISSN 1237-556X. Disponível em: <https://aaltodoc.aalto.fi:443/handle/123456789/11525>. Acesso em: 4 abr. 2021.

KARJALAINEN, Katri. Estimating the cost effects of purchasing centralization—Empirical evidence from framework agreements in the public sector. **Journal of Purchasing and Supply Management**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 87–97, 2011.

KRALJIC, Peter. Purchasing Must Become Supply Management. **Harvard Business Review**, [s. l.], 1983. Disponível em: <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management>. Acesso em: 20 mar. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 7^aed. [S. l.]: Atlas, 2017.

MCCUE, Clifford P.; PITZER, Jack T. Centralized vs. decentralized purchasing: current trends in governmental procurement practices. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 400–420, 2000.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34^aed. São Paulo, SP: Malheiros, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes *et al.* **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2^aed. Curitiba: Zênite, 2021.

NOLLET, Jean; BEAULIEU, Martin. Should an organization join a purchasing group? **Supply Chain Management: An International Journal**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 11–17, 2005.

OBJECT MANAGEMENT GROUP. **BPMN Specification - Business Process Model and Notation**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.bpmn.org/>. Acesso em: 16 set. 2021.

OECD. Centralized Purchasing Systems in the European Union. [s. l.], 2011. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en. Acesso em: 19 mar. 2021.

PINSONNEAULT, Alain; KRAEMER, Kenneth. Survey Research Methodology in Management Information Systems: An Assessment. **Journal of Management Information Systems**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 75–105, 1993.

RAYMOND, Corey, E. Should companies centralize procurement? **Harvard Business Review**, [s. l.], v. 6, n. 56, p. 102–110, 1978.

ROZEMEIJER, Frank. **Creating corporate advantage in purchasing**. 2000a. [s. l.], 2000. Disponível em: <https://research.tue.nl/en/publications/creating-corporate-advantage-in-purchasing>. Acesso em: 24 abr. 2021.

ROZEMEIJER, Frank. How to manage corporate purchasing synergy in a decentralized company? Towards design rules for managing and organizing purchasing synergy in decentralized companies. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 5–12, 2000b.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 3. ed. Belo Horizonte, MG: Editora Fórum, 2016.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. 2019. - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), [s. l.], 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4747>. Acesso em: 12 maio 2021.

SMART, Alan; DUDAS, Andreas. Developing a decision-making framework for implementing purchasing synergy: a case study. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 64–89, 2007.

STANLEY, Linda L. Linking purchasing department structure and performance — toward a contingency model. **Journal of Strategic Marketing**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 211–219, 1993.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil - Sead. In: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2015, Brasília, DF. **Painel 48/146**. Brasília, DF: [s. n.], 2015. p. 31. Disponível em: <https://www.administracao.go.gov.br/gestao/licita%C3%A7%C3%B5es-liquida%C3%A7%C3%A3o-de-estatais/311-gest%C3%A3o/modernizacao/banco-de-boas-praticas-de-gestao/gestao-e-planejamento/18796-concentracao-de-compras-e-melhoria-da-qualidade-do-gasto-publico-no-brasil.html>. Acesso em: 12 mar. 2021.

TRAUTMANN, Gerhard; BALS, Lydia; HARTMANN, Evi. Global sourcing in integrated network structures: The case of hybrid purchasing organizations. **Journal of International Management**, [s. l.], v. 15, n. 2, Global Sourcing and Value Creation: Opportunities and Challenges, p. 194–208, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 4^aed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

VIZJAK, Andrej. Exploiting your synergy potential: Promoting collaboration between business units. **Long Range Planning**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 25–35, 1994.

Instituto Federal Sul-rio-grandense. **Instrução Normativa 04/2018 - IFSul**. Institui o Sistema de Administração Pública - SUAP como sistema oficial de adesão ao Processo Eletrônico Nacional - PEN, no âmbito do Instituto Federal Sul-riograndense, e estabelecer os procedimentos para uso do sistema nesta instituição. 25 set. 2018. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas/item/884-instrucao-normativa-04-2018-ifsul>. Acesso em: 1 fev. 2021.

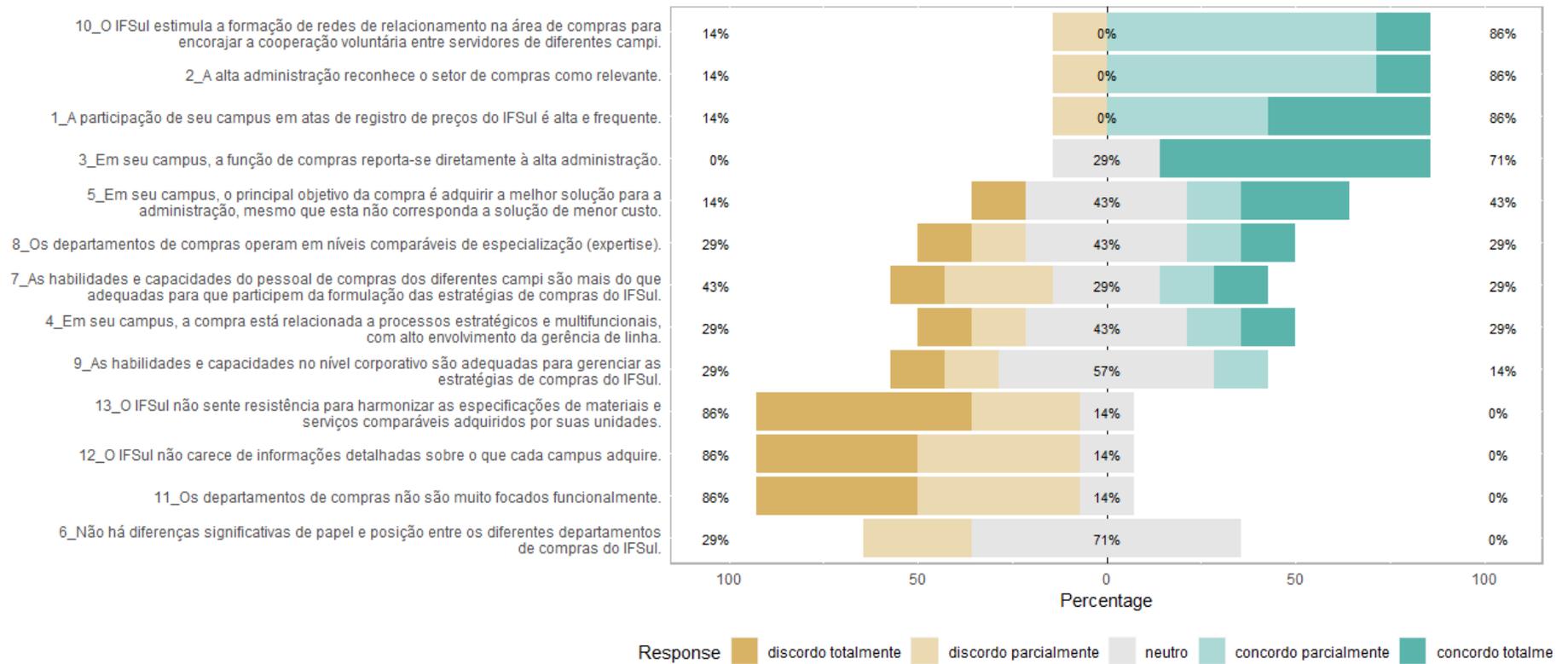
APÊNDICES

APÊNDICE I - Questionário para determinar a maturidade da função compras

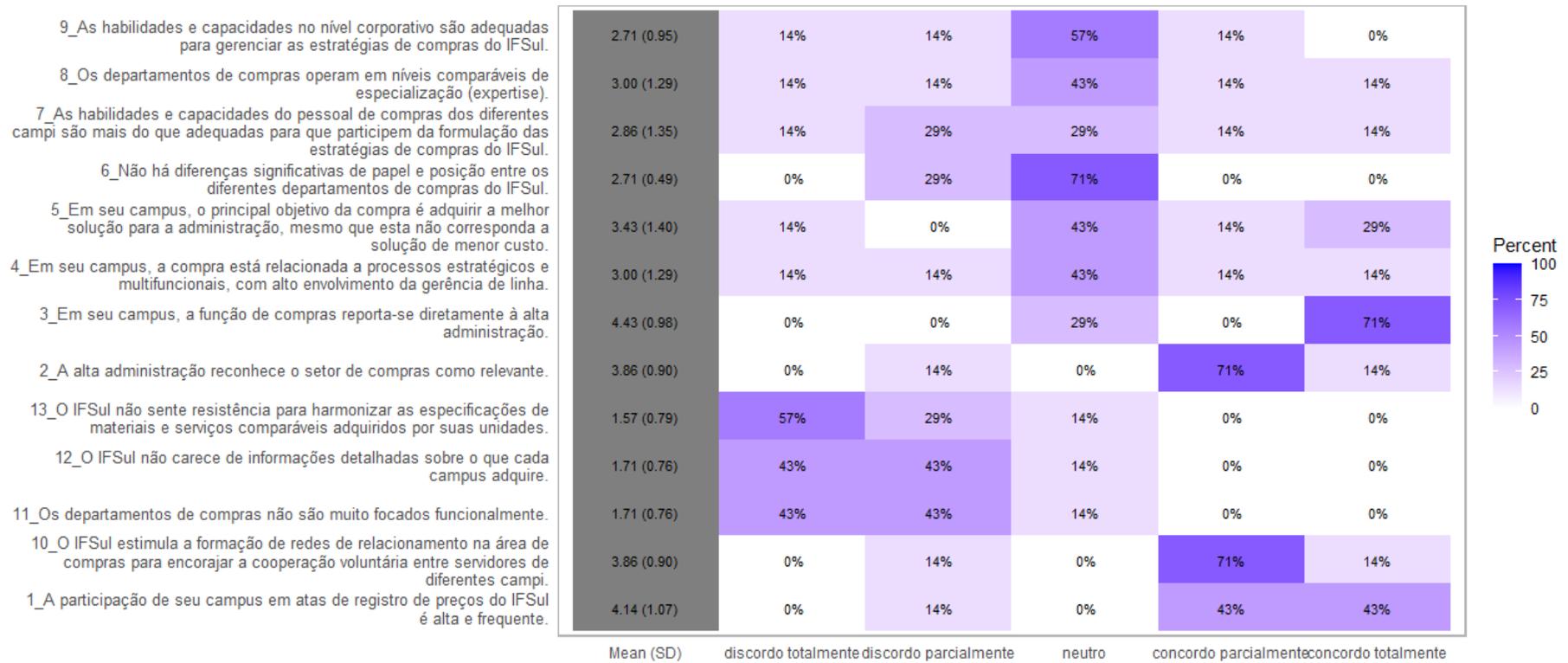
1. A participação de seu campus em atas de registro de preços do IFSul é alta e frequente.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
2. A alta administração reconhece o setor de compras como relevante.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
3. Em seu campus, a função de compras reporta-se diretamente à alta administração.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
4. Em seu campus, a compra está relacionada a processos estratégicos e multifuncionais, com alto envolvimento da gerência de linha.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
5. Em seu campus, o principal objetivo da compra é adquirir a melhor solução para a administração, mesmo que esta não corresponda a solução de menor custo.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
6. Não há diferenças significativas de papel e posição entre os diferentes departamentos de compras do IFSul.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
7. As habilidades e capacidades do pessoal de compras dos diferentes campi são mais do que adequadas para que participem da formulação das estratégias de compras do IFSul.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
8. Os departamentos de compras operam em níveis comparáveis de especialização (expertise).	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
9. As habilidades e capacidades no nível corporativo são adequadas para gerenciar as estratégias de compras do IFSul.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
10. O IFSul estimula a formação de redes de relacionamento na área de compras para encorajar a cooperação voluntária entre servidores de diferentes campi.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
11. Os departamentos de compras não são muito focados funcionalmente.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
12. O IFSul não carece de informações detalhadas sobre o que cada campus adquire.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
13. O IFSul não sente resistência para harmonizar as especificações de materiais e serviços comparáveis adquiridos por suas unidades.	Discordo Totalmente				Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Rozemeijer (2000a).

APÊNDICE II – Resultado do Survey

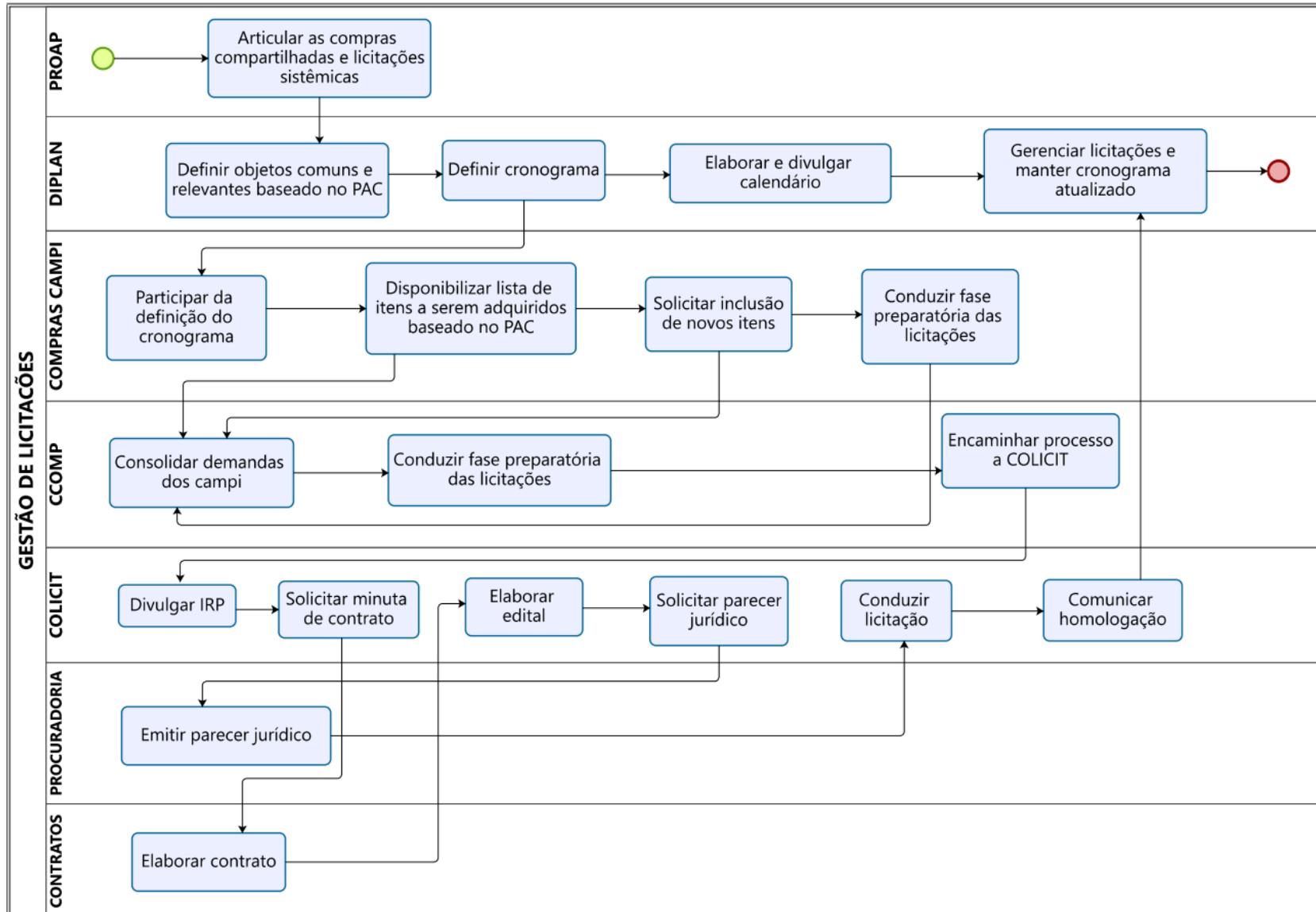


Fonte: elaborado pela autora



Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE III – Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações



APÊNDICE IV – Relatório Técnico

CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS



UMA PROPOSTA PARA O IFSUL

Relatório Técnico

RESUMO:

Esta pesquisa pretende verificar se a centralização das compras e licitações traria benefícios a gestão de compras do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). Conforme preconizado pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021) e a nova Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal (BRASIL, 2021a), a Administração deve, sempre que pertinente, instituir instrumentos que permitam a centralização das aquisições e contratações e a padronização de procedimentos. Pretendeu-se então propor um modelo de gestão de compras para o IFSul que vise a coordenação de esforços de suas unidades, com objetivo de explorar de forma mais eficiente o poder de compra da instituição, proporcionando a obtenção de economias de escala, de processo e de informação e aprendizagem (TRAUTMANN; BALS; HARTMANN, 2009). Busca-se desta forma a padronização e otimização dos processos e a racionalização de recursos, de modo a facilitar também sua fiscalização e controle.

A análise situacional buscou mensurar a homogeneidade de demanda e a maturidade de compras do IFSul, e com o auxílio da Matriz de Rozemeijer (2000b) e da Matriz Kraljic (1983), definir a melhor abordagem de compras a ser empregada de acordo com seus resultados (ROZEMEIJER, 2000b; TEIXEIRA et. al., 2015). Realizou-se também a análise do modelo vigente de compras do IFSul e as compras compartilhadas realizadas pela instituição, assim como a estrutura organizacional disponível e sua possível adequação ao novo modelo proposto. Desta forma, definiu-se o novo modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, que corresponde a um modelo misto de aquisições e contratações, com processos centralizados; híbridos; e descentralizados, conforme a forma, tipo e frequência da contratação, mapeando suas etapas processuais e oferecendo sugestões para a adequação da estrutura organizacional vigente. Por fim, um produto técnico foi produzido para orientar as áreas requerentes a planejar e efetuar sua demanda.

INSTITUIÇÃO/SETOR:

Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). Coordenadorias de Compras e Licitações. Diretorias e Departamentos de Administração e Planejamento.

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA:

Servidores da área de compras e licitações. Áreas requerentes.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:

O Instituto Federal Sul-rio-grandense é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criado a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS) através da Lei nº 11.892/2008. Integrante da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, oferta ensino verticalizado na Formação Básica, Técnica, Tecnológica e Superior, e graduação e pós-graduação lato e stricto sensu. Sua sede está localizada na cidade de Pelotas-RS, possuindo atualmente quatorze campi: Pelotas; Pelotas-Visconde da Graça; Sapucaia do Sul; Charqueadas; Passo Fundo; Bagé; Camaquã; Venâncio Aires; Santana do Livramento; Sapiranga; Lajeado; Gravataí; Jaguarão e Novo Hamburgo, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

As compras e contratações no Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) são realizadas de forma descentralizada, com cada campus responsável por licitar suas demandas de materiais e serviços. A instituição vem buscando ampliar a realização de compras compartilhadas, no entanto, existem fatores que interferem negativamente na gestão de compras do IFSul e no planejamento e execução de suas aquisições, como o quadro insuficiente de servidores atuantes na área; a falta de treinamento, especialmente das áreas requerentes, para a instrução dos processos; a escassez de manuais e normativos internos que possam orientar e conduzir uma forma comum de trabalho à instituição; e a falta de um planejamento efetivo de suas aquisições e contratações. As demandas por materiais e serviços costumam ser encaminhadas aos setores de compras quando estas se tornam urgentes, o que demonstra o desconhecimento, por parte das áreas requerentes, do

funcionamento da logística governamental e da execução orçamentária, estas, profundamente diferentes da função aquisição na iniciativa privada.

OBJETIVOS:

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO/PROBLEMA

A pesquisa tem como objetivo geral verificar se a centralização das compras e licitações é capaz de trazer benefícios às aquisições e contratações do Instituto Federal Sul-rio-grandense. Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos da pesquisa:

- a) identificar o nível de homogeneidade de demanda do IFSul;
- b) identificar o nível de maturidade de compras do IFSul;
- c) classificar os materiais licitados pela instituição conforme a Matriz Kraljic;
- d) analisar o atual modelo de gestão de compras e licitações do IFSul;
- e) analisar a efetiva realização e participação dos campi nas licitações compartilhadas do IFSul;

A homogeneidade de demanda do IFSul foi identificada através dos objetos de contratação referentes a pregões eletrônicos realizados pelo IFSul durante o recorte temporal da pesquisa, que corresponde ao período de 2010 a 2020, a partir da disponibilidade de dados abertos referente a esses certames no sistema de Compras Governamentais (compras.gov.br). Foram encontrados 107 (cento e sete) objetos de contratação (100%), e identificados quais campi realizaram pregões de mesmo objeto e/ou figuravam como participantes em pregões Registro de Preços (SRP) de mesma natureza. As frequências encontradas correspondem ao número de vezes em que o objeto de contratação figura como requisitado por duas ou mais unidades do IFSul. Sendo 15 (quinze) o número total de unidades do IFSul, esta escala varia entre 2 (valor mínimo) e 15 (valor máximo). Foram calculadas o que cada frequência corresponde em relação ao total dos objetos; em valores absolutos e relativos, conforme Tabela 6: ordenadas da maior para a menor:

Tabela 1 – Frequências encontradas

100%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
84	79%
60%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
2	2%
53%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
1	1%
27%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
4	4%
20%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
7	7%
13%	
Objetos de contratação	% em relação ao todo
9	8%

Fonte: elaborado pela autora

Para estimar o nível de homogeneidade de demanda através da Matriz de Rozemeijer (2000b), foram calculadas as medidas de tendência central das frequências encontradas, optando-se por adotar a mediana.

Tabela 2 – Frequências absolutas: medidas de tendência central

MÉDIA (%)		MEDIANA (%)		MODA (%)	
13	84%	15	100%	15	100%

Fonte: elaborado pela autora

O nível de maturidade da função compras do IFSul foi estimado através da aplicação de questionário adaptado de Rozemeijer (2000a) para determinar a maturidade da função compras em uma organização, enviado aos 11 coordenadores de compras atualmente existentes na estrutura do IFSul, via e-mail institucional. O instrumento utiliza uma escala Likert de 5 pontos e é composto por 13 (treze)

questões: quanto mais alta a escala, maior a maturidade de compras. Foram obtidas 7 (sete) respostas, o que corresponde a um índice de 64% de retorno. Para estimar o nível de maturidade de compras através da Matriz de Rozemeijer (2000b), foi calculada a mediana das respostas.

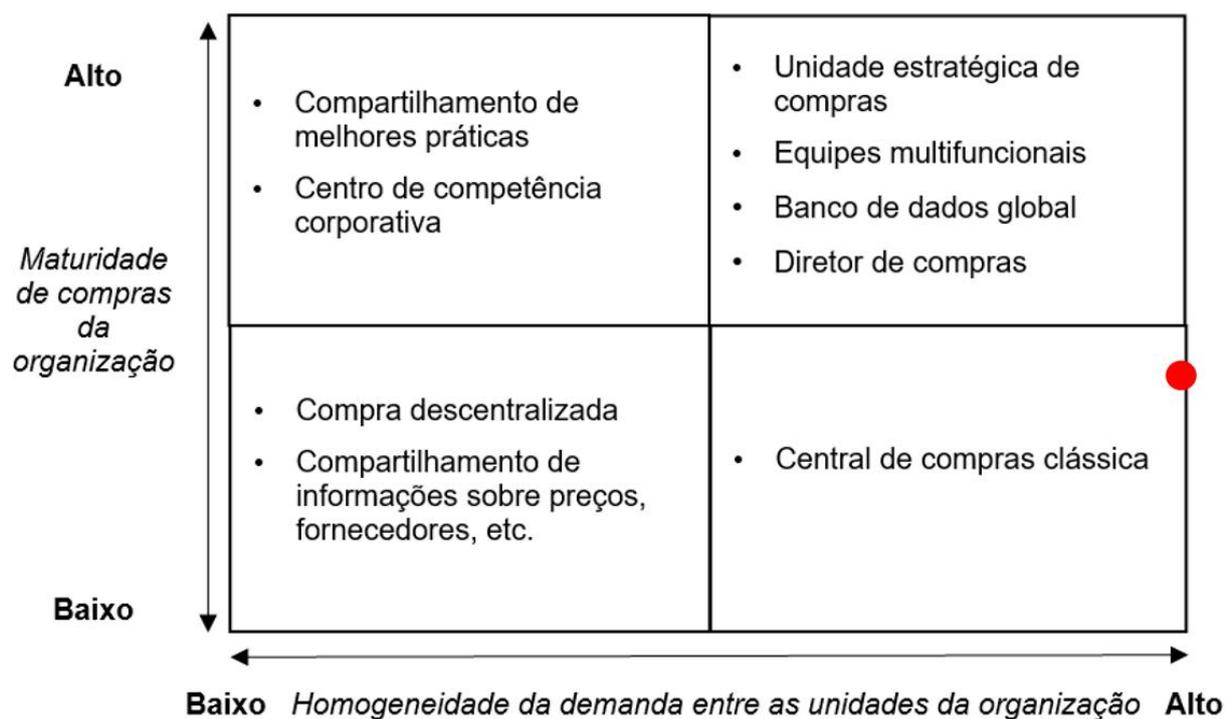
Tabela 3 - Escala Likert: medida de tendência central

QUESTÕES	MEDIANA (%)	
1 A participação de seu campus em atas de registro de preços do IFSul é alta e frequente.	4	57%
2 A alta administração reconhece o setor de compras como relevante.	4	57%
3 Em seu campus, a função de compras reporta-se diretamente à alta administração.	5	71%
4 Em seu campus, a compra está relacionada a processos estratégicos e multifuncionais, com alto envolvimento da gerência de linha.	3	43%
5 Em seu campus, o principal objetivo da compra é adquirir a melhor solução para a administração, mesmo que esta não corresponda a solução de menor custo.	3	43%
6 Não há diferenças significativas de papel e posição entre os diferentes departamentos de compras do IFSul.	3	39%
7 As habilidades e capacidades do pessoal de compras dos diferentes campi são mais do que adequadas para que participem da formulação das estratégias de compras do IFSul.	3	43%
8 Os departamentos de compras operam em níveis comparáveis de especialização (expertise).	3	43%
9 As habilidades e capacidades no nível corporativo são adequadas para gerenciar as estratégias de compras do IFSul.	3	43%
10 O IFSul estimula a formação de redes de relacionamento na área de compras para encorajar a cooperação voluntária entre servidores de diferentes campi.	4	57%
11 Os departamentos de compras não são muito focados funcionalmente.	2	29%
12 O IFSul não carece de informações detalhadas sobre o que cada campus adquire.	2	29%
13 O IFSul não sente resistência para harmonizar as especificações de materiais e serviços comparáveis adquiridos por suas unidades.	1	14%
TOTAL:	3	43%

Fonte: elaborado pela autora

Estimando-se o nível de homogeneidade de demanda e de maturidade de compras, os valores foram aplicados à Matriz de Rozemeijer (2000b), obtendo-se o resultado ilustrado na Figura 1:

Figura 1 – Aplicação da matriz de Rozemeijer aos dados coletados



Fonte: adaptado de Rozemeijer (2000b).

Os objetos referentes a aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes pela instituição foram também categorizados em grupos, com auxílio do Plano de Contas de Despesa da Administração Pública Federal (BRASIL, 2020), e classificados de acordo com a Matriz Kraljic (1983).

Figura 2 - Matriz de classificação dos itens de compras



Fonte: Kraljic (1983), adaptado por Teixeira; Filho; Nascimento (2015).

De modo a posicioná-los na Matriz Kraljic (1983), além de suas características, foram considerados os seguintes critérios:

- Frequência e relevância nas contratações do IFSul;
- Complexidade de aquisição, conforme histórico dos Pregões realizados para essas aquisições.

De acordo com a classificação realizada, o IFSul realiza contratações predominante relacionadas a itens não críticos (47%), seguidos dos itens de alavancagem (39%), de gargalo (8%) e estratégicos (6%).

Tabela 4 - Percentuais de objetos correspondentes a cada quadrante da Matriz Kraljic

ALAVANCAGEM	ESTRATÉGICOS
39%	6%
NÃO CRÍTICOS	GARGALO
47%	8%

Fonte: elaborado pela autora

Teixeira, Filho, Nascimento (2015) recomendam a centralização de compras para itens não críticos, que são bem ajustados ao pregão eletrônico por suas especificações padronizadas e preços de referência, e de alavancagem, característicos das compras compartilhadas realizadas por órgãos e entidades da administração pública dado seu alto volume de aquisições. Faes; Matthyssens; Vanderbempt (2000) e Smart; Dudas (2007) recomendam a centralização de itens não críticos, como matérias primas e componentes padronizados; itens de manutenção, reparo e operações (MRO); e commodities e materiais indiretos. Joyce (2006) recomenda a centralização de itens de alavancagem, nos quais descontos são aplicáveis e especialistas podem fornecerem um melhor serviço em comparação a compradores ou departamentos locais. Para itens estratégicos e de gargalo, Teixeira, Filho, Nascimento (2015) recomendam a descentralização, pois costumam envolver mercados não concorrenciais e correspondem à produtos especializados e de complexidade tecnológica.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO:

Definiu-se o novo modelo de gestão de compras e licitações do IFSul, que corresponde a um modelo misto de aquisições e contratações, com processos centralizados; híbridos; e descentralizados, conforme a forma, tipo e frequência da contratação. Mapeou-se suas etapas processuais e foram oferecidas sugestões para a adequação da estrutura organizacional vigente.

Conforme análise situacional, o IFSul se enquadra em uma posição de alta homogeneidade de demanda e baixa maturidade de compras. Nesta situação, uma central de licitações composta por especialistas pode ser recomendada, determinando-se quais aquisições devem ser tratadas por este departamento (ROZEMEIJER, 2000b). Devido a predominância de materiais não críticos e de alavancagem nas contratações do IFSul, são recomendadas ações de centralização de compras para esses objetos, assim como a descentralização de itens estratégicos e de gargalo (TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015).

Propõe-se a centralização das licitações do IFSul em uma estrutura administrativa exclusivamente dedicada para este fim junto a Reitoria, o que corresponde atualmente a Coordenadoria de Licitações (COLICIT). No modelo proposto, a definição dos objetos de contratação comuns e relevantes a serem contratados para o exercício seguinte basear-se-á nos relatórios do Plano Anual de Contratação (PAC) de cada unidade do IFSul. A Diretoria de Planejamento (DIPLAN) selecionará, dentre os objetos dos PACs, os de interesse comum a instituição de acordo com o histórico de contratações do IFSul. Uma lista prévia será divulgada via e-mail institucional aos campi para confirmação de interesse. Através de reunião anual, realizada no mês de outubro com os diretores e coordenadores dos Departamentos de Administração e Planejamento, será prevista a data para a realização dos certames e as respectivas datas limite para inclusão de novos itens de aquisição, construindo-se assim o Calendário de Licitações Compartilhadas do IFSul para o ano subsequente.

A fase preparatória (interna) da licitação caberá à Coordenadoria de Compras da Reitoria (CCOMP) em colaboração com as demais coordenadorias dos campi que integrarão as correspondentes contratações, exercendo a CCOMP o papel de coordenação. A COLICIT será responsável pela execução da fase externa de todos os pregões eletrônicos do IFSul. Para os objetos de contratação que possuem 100% de frequência entre as unidades e necessitam de contratação periódica (anual), serão realizadas licitações sistêmicas integralmente conduzidas pela Reitoria. Para os demais objetos previstos no PAC específicos de cada campus, recomenda-se a instrução da fase preparatória (interna) da licitação pelo campus demandante, cabendo a Reitoria a fase externa dos certames através da COLICIT. Recomenda-se que parte da força de trabalho do Campus Pelotas e Campus Pelotas/Visconde da Graça seja removida para a Reitoria, a fim de compor as estruturas da COLICIT e CCOMP.

Demandas que se enquadrarem nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação permanecerão sendo realizadas de forma descentralizada por cada campus. Por fim, um produto técnico foi produzido para orientar as áreas

requerentes a planejar e efetuar suas demandas, encaminhando-as para contratação.

A Tabela 5 apresenta, em linhas gerais, o modelo atual de gestão de compras adotado pelo IFSul e o novo modelo proposto.

Tabela 5: modelo de gestão de compras atual do IFSul x modelo proposto

Gestão de Compras do IFSul	
Modelo atual	Modelo proposto
Dispensas de licitação e inexigibilidades	
Descentralizadas nos respectivos campi	Descentralizadas nos respectivos campi
Licitações sistêmicas	
Centralização na Reitoria Poucos objetos de contratação	Centralização na Reitoria Ampliação dos objetos de contratação
Compras compartilhadas	
Processos distribuídos entre os campi Fase preparatória da licitação realizada pelo campus gerenciador, em colaboração com os campi participantes Fase externa da licitação realizada pelo campus gerenciador	Fase preparatória da licitação realizada pela Reitoria (gerenciador) em colaboração com os campi participantes (requisitantes) Fase externa da licitação realizada pela Reitoria em estrutura especializada
Demais licitações	
Descentralização nos respectivos campi	Fase preparatória da licitação realizada pelo campus demandante Fase externa da licitação realizada pela Reitoria em estrutura especializada

Fonte: Elaborado pela autora.

Recomenda-se o acompanhamento periódico da efetividade dos pregões compartilhados pela DIPLAN, através do levantamento dos itens que restarem desertos ou cancelados. A adoção da Matriz Kraljic possui potencial de dirimir problemas comuns e recorrentes que ocorrem em licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), assim como as novas prescrições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos referente ao SRP (BRASIL, 2021):

- Estabelecimento de quantidades mínimas a serem empenhadas para cada item;

- Itens/lotes destinados a determinadas localidades;
- Preços diferentes para objetos que sejam entregues em locais diferentes.

A descentralização dessas aquisições através de pregão eletrônico tradicional, no qual a totalidade dos itens homologados é empenhada após a homologação do processo, ou a dispensa de licitação, conforme legislação, também podem ser consideradas.

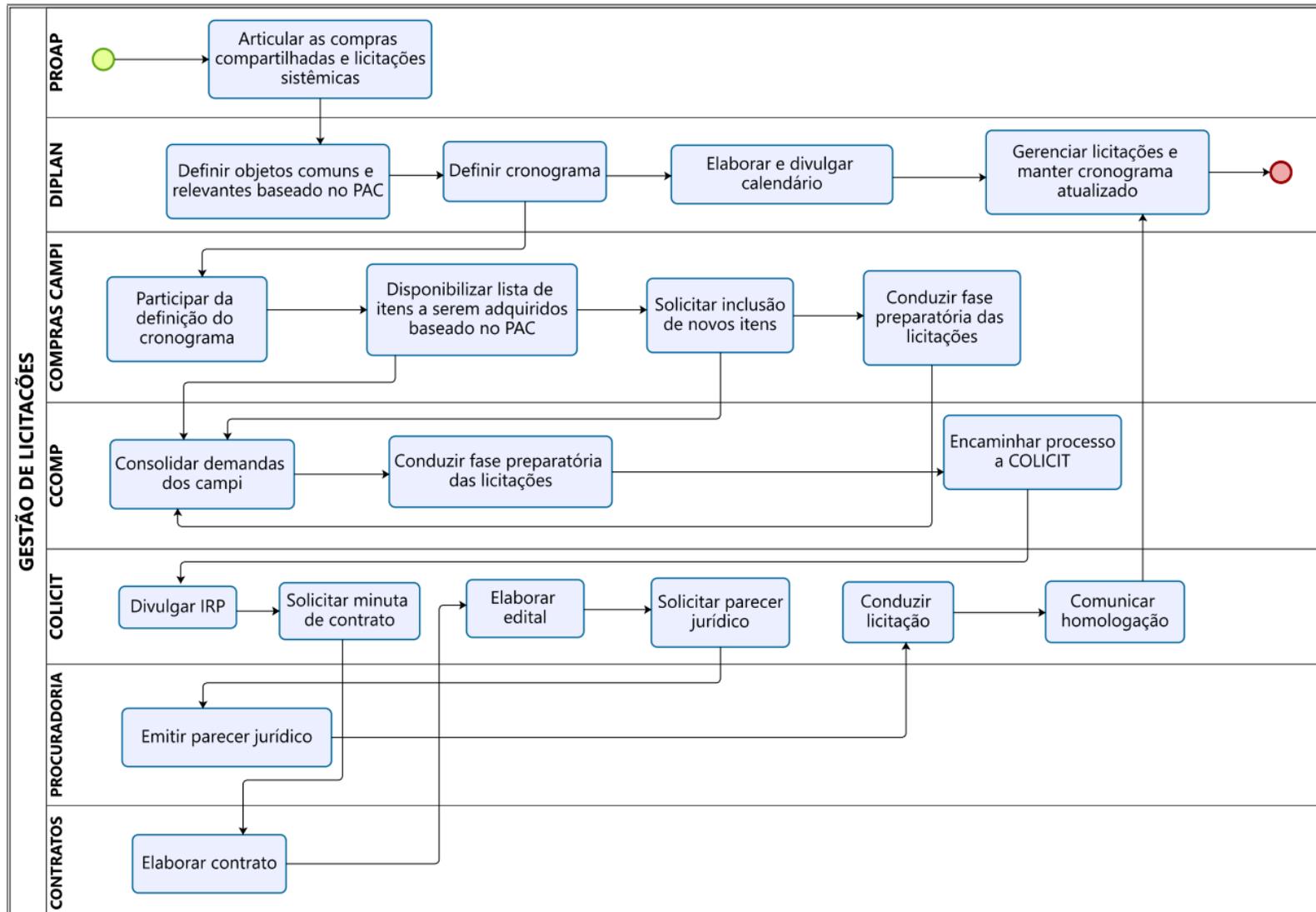
Tabela 6 - Problemas comuns aos pregões SRP

Itens fracassados	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Abrangência de atuação do fornecedor • Frete/orçamentação 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz Kraljic • Quantidade mínima para empenho • Adjudicação por lotes • Itens/lotes por localidades • Preços diferentes para determinadas localidades • Descentralização • Pregão tradicional / Dispensa de licitação • Reajustar orçamento / descrição do item

Fonte: Elaborado pela autora.

O mapeamento do processo do novo modelo de gestão de compras e licitações do IFSul foi construído através da notação BPMN (Business Process Modeling and Notation). Foi utilizado o software Bizagi Process Modeler como ferramenta para a construção do mapeamento dos processos.

Figura 3 - Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações



Fonte: a autora (2021).

RESPONSÁVEIS:

Egresso: Juliana Passos Silveira

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

CONTATOS:

julianapassoss@gmail.com

serparg@ufpel.edu.br

Data da realização do relatório: 04/10/2021

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- BRASIL, Ministério da Economia. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 19 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL, Tesouro Nacional. Plano de Contas da Administração Pública Federal. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/plano-de-contas>. Acesso em: 5 out. 2021.
- FAES, Wouter; MATTHYSSENS, Paul; VANDENBEMPT, Koen. The Pursuit of Global Purchasing Synergy. *Industrial Marketing Management*, [s. l.], v. 29, n. 6, p. 539–553, 2000.
- JOYCE, William B. Accounting, purchasing and supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 202–207, 2006.
- KRALJIC, Peter. Purchasing Must Become Supply Management. *Harvard Business Review*, [s. l.], 1983. Disponível em: <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- ROZEMEIJER, Frank. Creating corporate advantage in purchasing. 2000a. [s. l.], 2000. Disponível em: <https://research.tue.nl/en/publications/creating-corporate-advantage-in-purchasing>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- ROZEMEIJER, Frank. How to manage corporate purchasing synergy in a decentralized company? Towards design rules for managing and organizing purchasing synergy in decentralized companies. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 5–12, 2000b.
- SMART, Alan; DUDAS, Andreas. Developing a decision-making framework for implementing purchasing synergy: a case study. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 64–89, 2007.
- TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil – Sead. *In: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2015, Brasília, DF. Painel 48/146. Brasília, DF: [s. n.], 2015. p. 31.*
- TRAUTMANN, Gerhard; BALS, Lydia; HARTMANN, Evi. Global sourcing in integrated network structures: The case of hybrid purchasing organizations. *Journal of International Management*, [s. l.], v. 15, n. 2, *Global Sourcing and Value Creation: Opportunities and Challenges*, p. 194–208, 2009.

APÊNDICE V – Produto Técnico



INSTITUTO FEDERAL
Sul-rio-grandense



GUIA DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES DO IFSUL

Produto Técnico

SUMÁRIO

1.	PRIMEIROS PASSOS	3
1.1	Descrição do objeto	3
1.2	Itens sustentáveis	4
1.3	Pesquisa de preços	5
2.	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS	6
3.	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	8
4.	AQUISIÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	11
5.	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI	13
6.	REFERÊNCIAS	16

O objetivo do Guia de Planejamento das Aquisições e Contratações do IFSul é o de orientar os setores demandantes a planejarem suas aquisições de materiais ou serviços, visando conduzir processos licitatórios através de compras agrupadas e disponibilidade para aquisições futuras por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), garantindo a disponibilidade de insumos/serviços ao longo do ano, necessários ao bom desempenho institucional.

Antes de planejar a aquisição, é necessário responder as perguntas:

- 1) O material que necessito está disponível no Almoxarifado?
Para responder deve-se entrar em contato com a Coordenadoria de Almoxarifado.
- 2) Há ata de pregão vigente (Compras Compartilhadas) que possibilite a aquisição/contratação imediata do item? Para responder deve-se entrar em contato com a Coordenadoria de Compras.
- 3) O item é necessário para uma ação específica ou serão necessárias aquisições/contratações do mesmo item no ano? Para responder é necessário planejar previamente a demanda.



Em mesmo sentido, viemos por meio deste incentivar as áreas demandantes a encaminhar suas Manifestações de Interesse aos Pregões Registro de Preços (SRP) divulgados via e-mail institucional às Coordenadorias (Compras Compartilhadas), evitando a realização posterior de processos iguais aos já divulgados para participação.

Primeiros passos:

1. O primeiro passo é a descrição do objeto a ser contratado. O requerente deve buscar no [Catálogo de Materiais e Serviços do Governo Federal](#) a descrição desejada do produto a ser adquirido. O catálogo traz uma lista de descrições padronizadas utilizadas pela Administração Pública, com finalidade de auxiliar o requerente a escolher as características detalhadas do material/serviço desejado. Havendo a descrição detalhada, o fornecedor terá a certeza do que fornecer, facilitando a recusa pelo requerente do material/serviço que não estiver em conformidade com o solicitado. O código do material (CATMAT) ou serviço (CATSER) é obrigatório para a elaboração do Termo de Referência e cadastro dos itens de aquisição no sistema, devendo corresponder a descrição desejada pelo requerente.



OBS: Não havendo no catálogo descrição que atenda às necessidades do requerente, tal fato deverá ser comunicado a Coordenadoria de Compras, que solicitará o cadastramento de novo item no catálogo.

Importante:



Não podem ser estabelecidas características como cor, tamanho ou peso exatos, sendo facultada a utilização da expressão “aproximado(a)”, tampouco restringir a aquisição a uma marca ou fornecedor, salvo quando tal característica for imprescindível para fins de padronização, garantia, compatibilidade ou quando esta for a única capaz de atender as necessidades da administração*.

*Tais práticas deverão ser justificadas no processo, pois frustram a competitividade e é necessário garantir isonomia entre os fornecedores.

Informar as condições de entrega, devendo-se avaliar se esta deverá ser parcelada, bem como o lote mínimo a ser solicitado.

São perguntas a serem feitas:

- 1) Qual quantidade é necessária para suprir a demanda do ano?
- 2) A entrega parcelada é vantajosa?



Lembre-se: validade do produto; espaço para armazenamento; risco de fornecimento, entre outros aspectos.

- 3) Qual o lote mínimo a ser demandado?

Lembre-se: às vezes o frete pode ser mais caro que o produto em si, o que interfere no sucesso da aquisição.

2. O segundo passo refere-se a tabela de itens sustentáveis. Nas aquisições e



contratações governamentais, deve ser dada prioridade a produtos reciclados e recicláveis, e serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de sustentabilidade. No IFSul, estes critérios estão definidos no

[Guia de Compras Sustentáveis](#) do IFSul, disponível na [Intranet](#) em PROAP/Orientações.

Na descrição do objeto, a área requerente deve verificar questões relativas ao ciclo de vida do produto, como matéria-prima utilizada, processo de industrialização e certificação, vida útil na instituição, geração de resíduos, e sua destinação final, devendo para isto preencher a tabela de itens sustentáveis, disponível no [SUAP](#) em Formulários PROAP/Compras e Contratações. A tabela deverá ser anexada a solicitação de compra, sendo este um requisito para aceitação do pedido.

3. O terceiro passo é realizar a pesquisa de preços conforme preconiza a [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#). Os parâmetros de pesquisa aceitos estão elencados no artigo 5º dispositivo, devendo estes serem observados, priorizando-se a utilização do [Painel de Preços](#) ou [banco de preços em saúde](#) do governo federal.



A pesquisa de preços é necessária para demonstrar o valor médio e não o menor valor do mercado. Se forem obtidos preços em ofertas e promoções, o preço de referência será muito baixo e haverá grande risco de a licitação fracassar.

Aquisição de Materiais



O planejamento da aquisição de materiais é regulamentado no âmbito do IFSul pela [Instrução Normativa 06/2020-PROAP](#). Inicia-se pela autuação do processo no [SUAP](#) por servidor ocupante de função gratificada ou cargo de direção, que será o responsável pela demanda do setor/departamento.

O servidor deverá preencher o Documento de Formalização de Demanda, que deve ser finalizado e assinados eletronicamente.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Documento de formalização de demanda
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Documento de formalização de demanda”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Após, o servidor deverá criar Processo Eletrônico a partir do documento eletrônico criado.

- Tipo de processo: Licitação/Pregão Eletrônico ou Pregão Eletrônico-Registro de Preços
- Assunto: “Planejamento da aquisição de materiais”, seguido da descrição sucinta do objeto.
- Nível de acesso: Público

O processo deve ser encaminhado à autoridade de licitações do Campus ou Reitoria, para autorização do início do planejamento da contratação.

Autorizado o início do planejamento da contratação, a área requerente (ou setor de compras) do Campus/Reitoria iniciará os trabalhos com a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, que devem ser realizados integralmente no [Sistema ETP Digital](#). Após elaboração e finalização, cópia digitalizada deverá ser anexada ao processo.

O demandante deverá elaborar os seguintes documentos eletrônicos, que deverão ser finalizados e assinados eletronicamente:

Tabela de Preço de Referência, a partir da pesquisa de preço realizada.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Tabela de Preço de Referência
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Tabela de Preço de Referência”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Termo de Referência. O requerente deverá utilizar um dos modelos indicados e listados no documento eletrônico do SUAP, conforme a natureza da contratação pretendida. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo as diretrizes dos estudos preliminares.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Termo de Referência - AGU
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Termo de Referência”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Todos os documentos devem ser finalizados e assinados eletronicamente, e anexados ao processo eletrônico.

O planejamento da contratação se encerra com a tramitação do processo à autoridade competente do setor de licitações do campus ou Reitoria.

Aquisição de Serviços



O planejamento da contratação de serviços é regulamentado no âmbito do IFSul pela [Instrução Normativa 03/2020-PROAP](#). Inicia-se pela autuação do processo no [SUAP](#) por servidor ocupante de função gratificada ou cargo de direção, que será o responsável pela demanda do setor/departamento.

O servidor deverá preencher o Documento de Formalização de Demanda, que deve ser finalizado e assinado eletronicamente.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Documento de formalização de demanda
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Documento de formalização de demanda”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Após, o servidor deverá criar Processo Eletrônico a partir do documento eletrônico criado.

- Tipo de processo: Licitação/Pregão Eletrônico ou Pregão Eletrônico-Registro de Preços
- Assunto: “Planejamento da aquisição do serviço de”, seguido da descrição sucinta do objeto.
- Nível de acesso: Público

O processo deve ser encaminhado à autoridade de licitações do Campus ou Reitoria, para autorização do início do planejamento da contratação.

Autorizado o início do planejamento da contratação, a designação formal da equipe de planejamento da contratação ocorrerá mediante publicação de portaria de designação.

Designada a comissão de planejamento, está anexará ao processo a portaria de designação, encaminhando o processo ao setor requisitante para elaboração dos

Estudos Técnicos Preliminares provisórios. O despacho conterà, para auxílio ao setor requisitante, indicação de Estudos Técnicos Preliminares de natureza semelhante ou modelos destinados a finalidade da contratação pretendida. Os Estudos Técnicos Preliminares deverão ser realizados integralmente no [Sistema ETP Digital](#).

Após elaborada versão provisória dos Estudos Técnicos Preliminares, o setor requisitante encaminhará o processo ao presidente da comissão de planejamento da contratação, informando o correspondente nº do documento no [Sistema ETP Digital](#).

O presidente e os demais membros da comissão promoverão a revisão dos Estudos Técnicos Preliminares, podendo efetuar alterações que julgarem pertinentes, ou requerer complementação ao setor requisitante.

Realizada a revisão, o presidente da comissão anexará cópia digitalizada dos Estudos Técnicos Preliminares, aqui finalizados, ao processo. Este será encaminhado ao setor requisitante, que ficará autorizado a elaborar o Termo de Referência.

O demandante deverá elaborar os seguintes documentos eletrônicos:

Tabela de Preço de Referência, a partir da pesquisa de preço realizada.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Tabela de Preço de Referência
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Tabela de Preço de Referência”, seguido da descrição sucinta do objeto.

O documento deverá ser finalizado e assinado eletronicamente, e anexado ao processo eletrônico.

Termo de Referência. O requerente deverá utilizar um dos modelos indicados e listados no documento eletrônico do SUAP, conforme a natureza da contratação

pretendida. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo as diretrizes dos estudos preliminares.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Termo de Referência - AGU
- Nível de acesso: Público
- Assunto: "Termo de Referência", seguido da descrição sucinta do objeto.

O Termo de Referência deverá ser remetido em formato editável, via e-mail institucional, ao presidente da comissão, para que este providencie sua revisão junto aos membros da comissão. Uma vez aprovado, o documento será assinado pelo requisitante e anexado ao processo eletrônico, que será remetido ao presidente da comissão.

O presidente e demais membros da comissão de planejamento da contratação deverão elaborar o seguinte documento eletrônico, que deverá ser finalizado e assinado eletronicamente:

Mapa de Riscos, resultante do Gerenciamento de Riscos.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Mapa de Riscos
- Nível de acesso: Público
- Assunto: "Mapa de Riscos", seguido da descrição sucinta do objeto.

Por fim, o presidente da comissão deverá anexar ao processo eletrônico o Mapa de Riscos.

O planejamento da contratação se encerra com a tramitação do processo à autoridade competente do setor de licitações do campus ou reitoria.

Aquisição de Obras e Serviços de Engenharia



O planejamento das contratações de obras e serviços de engenharia é regulamentado no âmbito do IFSul pela [Instrução Normativa 07/2020-PROAP](#). Inicia-se pela autuação do processo no [SUAP](#) por servidor ocupante de função gratificada na área de projetos ou de cargo técnico da área (Arquiteto/Engenheiro), que será o responsável pela demanda do setor/departamento.

O servidor deverá preencher o [Documento de Formalização de Demanda](#), que deve ser finalizado e assinados eletronicamente.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Documento de formalização de demanda
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Documento de formalização de demanda”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Após, o servidor deverá criar [Processo Eletrônico](#) a partir do documento eletrônico criado.

- Tipo de processo: Licitação/Pregão Eletrônico ou Pregão Eletrônico-Registro de Preços
- Assunto: “Planejamento da aquisição de obra/serviço de”, seguido da descrição sucinta do objeto.
- Nível de acesso: Público

O processo deve ser encaminhado à autoridade de licitações do Campus ou Reitoria, para autorização do início do planejamento da contratação.

Autorizado o início do planejamento da contratação, a área requisitante iniciará os trabalhos com a elaboração dos [Estudos Técnicos Preliminares](#), que devem ser realizados integralmente no [Sistema ETP Digital](#). Após elaboração e finalização, cópia digitalizada deverá ser anexada ao processo.

O demandante deverá elaborar o seguinte documento eletrônico, que deverá ser finalizado e assinado eletronicamente:

Projeto Básico ou Termo de Referência. O requerente deverá utilizar um dos modelos indicados no documento eletrônico. Deve ser elaborado segundo as diretrizes dos estudos preliminares.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Termo de Referência - AGU
- Nível de acesso: Público
- Assunto: "Termo de Referência", seguido da descrição sucinta do objeto.

Todos os documentos devem ser finalizados e assinados eletronicamente, e anexados ao processo eletrônico.

O planejamento da contratação se encerra com a tramitação do processo à autoridade competente do setor de licitações do campus ou reitoria.

Aquisição de Bens e Serviços de TI



O Planejamento da contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação – TI é regulado pela [Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019](#). Inicia-se pela autuação do processo no [SUAP](#) por servidor ocupante de função gratificada ou cargo de direção, que será o responsável pela demanda do setor/departamento.

O servidor deverá preencher o DOD - Documento de Oficialização de Demanda, que deve ser finalizado e assinado eletronicamente.

Tipo de documento: Documentos DTI

- Modelo: Documento de oficialização de demanda
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Documento de oficialização de demanda”, seguido da descrição sucinta do objeto.

O documento deve ser assinado pelo integrante da área requerente da Equipe de Planejamento da Contratação, que assina do DOD junto ao requerente, como forma de ciência de participação da equipe de planejamento.

Após, o servidor deverá criar Processo Eletrônico a partir do documento eletrônico criado.

- Tipo de processo: Licitação/Pregão Eletrônico ou Pregão Eletrônico-Registro de Preços
- Assunto: “Planejamento da aquisição do serviço de”, seguido da descrição sucinta do objeto.
- Nível de acesso: Público

O processo deve ser encaminhado à DTI (reitoria) ou área de TI do campus, que analisa o DOD e solicita ciência do integrante técnico da equipe de planejamento. Após, realiza a indicação do integrante e emite parecer via despacho

no processo, que é encaminhado à autoridade de licitações do Campus ou Reitoria, para autorização do início do planejamento da contratação.

Autorizado o início do planejamento da contratação, a designação formal da equipe de planejamento da contratação ocorrerá mediante publicação de portaria de designação.

Designada a comissão de planejamento, está anexará ao processo a portaria de designação e elaborará os Estudos Técnicos Preliminares. Os Estudos Técnicos Preliminares deverão ser realizados integralmente no [Sistema ETP Digital](#).

O presidente da comissão anexará cópia digitalizada dos Estudos Técnicos Preliminares ao processo, que é assinado pela equipe de planejamento e encaminhado a área de TI para assinatura. Este deve ser encaminhado à área de Administração e Planejamento para parecer financeiro.

O processo é devolvido ao presidente e demais membros da comissão de planejamento da contratação, que deverão elaborar os seguintes documentos eletrônicos, que deverão ser finalizados e assinados eletronicamente:

Tabela de Preço de Referência, a partir da pesquisa de preço realizada.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Tabela de Preço de Referência
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Tabela de Preço de Referência”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Termo de Referência. O requerente deverá utilizar um dos modelos indicados e listados no documento eletrônico do SUAP, conforme a natureza da contratação pretendida. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo as diretrizes dos estudos preliminares.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Termo de Referência - AGU
- Nível de acesso: Público

Assunto: “Termo de Referência”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Mapa de Riscos, resultante do Gerenciamento de Riscos.

- Tipo de documento: Formulários PROAP/Compras e Contratações
- Modelo: Mapa de Riscos
- Nível de acesso: Público
- Assunto: “Mapa de Riscos”, seguido da descrição sucinta do objeto.

Por fim, o presidente da comissão deverá anexar ao processo eletrônico os documentos.

O planejamento da contratação se encerra com a tramitação do processo à autoridade competente do setor de licitações do campus ou reitoria.

Referências:

BRASIL, Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. 4 abr. 2019a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. 10 jan. 2019b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/292480/292498/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+10-2012.pdf/42980669-aaf0-0278-7ded-407a3a255c2c>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 5 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 4 abr. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense. Relatório de Gestão 2020. 2021. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/en/documentos/item/1684-relatorio-de-gestao-2020>. Acesso em: 9 set. 2021.

IFSUL, Instituto Federal Sul-rio-grandense; CAVG, Campus Pelotas/Visconde da Graça. Calendário de Compras. 2018.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. Instrução Normativa nº 03/2020-PROAP. Regulamenta os procedimentos para o Planejamento da Contratação de Serviços, continuados ou não, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1354-in-03-2020-proap>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. Instrução Normativa nº 06/2020-PROAP. Instrui regras e orientações a serem adotadas para os trâmites dos processos de compras compartilhadas para aquisições e contratações de bens e serviços, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1354-in-03-2020-proap>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, Pró-reitoria de Administração. Instrução Normativa nº 07/2020-PROAP. Regulamenta os procedimentos para o Planejamento das Contratações de Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). 29 out. 2020. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/instrucoes-normativas-proap/instrucao-normativa-proap-2020/item/1418-in-07-2020-proap>. Acesso em: 29 out. 2020.