COMPRAS PÚBLICAS ESTADUAIS - BOAS PRÁTICAS BRASILEIRAS

CONSAD
CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras

Organizadores
Ana Lúcia Dezolt
Edwin Tachlian
Marilia de Souza Santos
Leslie Harper
Gilberto Porto Barbosa

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

Simão Robison Oliveira Jatene
GOVERNADOR

José da Cruz Marinho
vice-GOVERNADOR

SECRETARIA ESPECIAL DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO
Alice Viana Soares Monteiro

IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO
Luis Claudio Rocha Lima
PRESIDENTE

Edson Ferreira Farias
DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Ana Carmen Palheta Alves
DIRETORA DE DOCUMENTAÇÃO E TECNOLOGIA

Augusto Henrique S. Neto
DIRETOR INDUSTRIAL

Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras

Brasília – DF
2016

Organização:
Ana Lúcia Dezolt
Edwin Tachlian
Marilia de Souza Santos
Leslie Harper
Gilberto Porto Barbosa

Autores:
Alessandro Moreira Silva
Aline Lopes Lima
Amanda Silva Ballesteros
Ana Lucia Dezolt
Ana Luiza Camargo Hirle
Daniela Vitória Duarte Edde
Danielle Montenegro Melo Freitas
Diego Souza Lobão
Edwin Tachlian
Gabriela de Azevedo Leão
Gilberto Porto Barbosa
Henrique Jorge Javi de Sousa
Íris Alves Miranda Negrão
Julye Beserra
Leonardo Lacerda Bittencourt Maciel
Leslie Harper
Matheus Hortas Raposo
Marta Sampaio de Freitas
Mario Tinoco da Silva Filho
Marcos Sandro Braga Fernandes
Marcelino Manhani Junior
Maria de Fátima Alves Ferreira
Marilia de Souza Santos
Marisa Ribeiro de Lima
Rodrigo Lemos da Silva
Thiago Freitas Matos
Veruska Evanir Pereira
Welson Kleiton Antonio de Souza

Apoio:
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração - CONSAD
Banco Interamericano Desenvolvimento - BID[1]
Escola Nacional da Administração Pública - ENAP
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública

---

[1] As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

AGRADECIMENTOS

Banco Interamericano Desenvolvimento-BID
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração - CONSAD
Governo do Estado do Acre
Governo do Estado de Alagoas
Governo do Estado do Amapá
Governo do Estado do Amazonas
Governo do Estado da Bahia
Governo do Estado do Ceará
Governo do Estado do Distrito Federal
Governo do Estado do Espírito Santo
Governo do Estado de Goiás
Governo do Estado de Minas Gerais
Governo do Estado do Pará
Governo do Estado da Paraíba
Governo do Estado do Paraná
Governo do Estado de Pernambuco
Governo do Estado do Rio de Janeiro
Governo do Estado do Rio Grande do Norte
Governo do Estado de Rondônia
Governo do Estado de São Paulo
Governo do Estado de Sergipe
Governo do Estado de Tocantins
Grupo de Gestores das Finanças Estaduais - GEFIN

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 11

1. DIAGNÓSTICO DAS COMPRAS PÚBLICAS ESTADUAIS 2015..... 15

2. COMPRAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA USO DA BASE DE DADOS DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA NA BOLSA DE COMPRAS DO AMAZONAS..... 35

3. A DOSIMETRIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A FORNECEDOR..... 59

4. NOVO ENFOQUE AO PLANEJAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DO ESTADO DA BAHIA..... 79

5. DESAFIOS PARA A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS NA REDE DE SAÚDE DO CEARÁ..... 92

6. FOMENTO À PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS: IMPACTOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 147/2014 EM MINAS GERAIS..... 107

7. A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR..... 129

8. ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS..... 145

9. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ..... 162

10. AVANÇOS E PERSPECTIVAS NOS PROCESSOS DE COMPRA E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS REALIZADOS PELA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, POR INTERMÉDIO DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL..... 186

11. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DE COMPRAS PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS..... 204

12. ESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS: UMA APLICAÇÃO DA SOFT SYSTEMS METHODOLOGY..... 226

13. A CONTRIBUIÇÃO DA BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA..... 247

SOBRE OS AUTORES..... 269

APRESENTAÇÃO

Esse livro representa uma contribuição para a discussão sobre a situação atual, os principais desafios, soluções e boas práticas utilizadas pelos estados brasileiros no planejamento, execução e avaliação de suas compras públicas. Dessa forma, o primeiro capítulo apresenta os principais resultados da pesquisa realizada com 21 estados sobre o diagnóstico de compras, em sua segunda edição, referente ao ano de 2015.

O segundo capítulo descreve os resultados do Estado do Amazonas com dados da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) para fins de pesquisa de preços e recebimento de materiais. Já o terceiro capítulo apresenta a experiência do Estado da Bahia em adotar procedimentos administrativos para a apuração de eventuais irregularidades cometidas por fornecedores da administração estadual que trazem regras e parâmetros objetivos para o processamento e a aplicação de sanções administrativas ao licitante e/ou contratado que incorrer em falta e constituí as Comissões Processantes Locais encarregadas da apuração de forma descentralizada. O quarto capítulo propõe explanar sobre as grandes transformações ocorridas no Planejamento de Compras e Contratações do Estado da Bahia que está sendo implementada pela Secretaria da Administração - SAEB em parceria com a Secretaria da Fazenda – SEFAZ e da Secretaria do Planejamento – SEPLAN. Este artigo relata também as dificuldades e os resultados já encontrados decorrentes das adequações ocorridas no Planejamento com as necessidades atuais, principalmente no que tange à promoção do estreitamento das previsões de aquisições e contratações das Unidades do Estado com a sua realidade orçamentária, visando aumentar a economicidade do Estado, disponibilizar dados mais consistentes e que melhor ajudem os gestores públicos na tomada de decisão, bem como promovendo ações públicas mais transparentes e que melhor atendam à coletividade.

O quinto capítulo descreverá os desafios para as aquisições na saúde que apresentam uma complexidade única dentro das compras do estado em função de diversidade de itens, especificidade técnica, quantidade e valores envolvidos. Existem ainda algumas dificuldades envolvendo a previsibilidade da demanda para o desenho do modelo da cadeia de suprimentos com o planejamento das diversas unidades da rede, o fornecimento e as dificuldades específicas dos medicamentos de alto custo e dos importados, a logística de distribuição para todo o estado e os diferentes modelos de gestão da rede.

O sexto capítulo relatará como as compras governamentais podem ser utilizadas como ferramenta para o estímulo do mercado interno e para o fomento de emprego e renda, assim, a contratação de pequenas empresas alavancaria a promoção do desenvolvimento do país com a experiência do Governo do Estado de Minas Gerais. O sétimo capítulo complementará essa visão destacando como Governo do Estado de Minas Gerais, alinhado à promoção do desenvolvimento socioeconômico, busca utilizar o gasto público de forma a atuar como indutor de políticas de fomento social envolvendo o estímulo da produção da agricultura familiar.

O oitavo capítulo contará a experiência da fixação de regras para a realização de estimativa de preços em procedimentos de licitação, apresentando a experiência mineira na regulamentação do tema e na sistematização de um banco de melhores preços. Este artigo discutirá o tema, abordando a jurisprudência dos órgãos de controle externo, a avaliação dos procedimentos internos e demais elementos que determinaram a nova formatação normativa e de sistema para este tema em âmbito estadual.

Já o novo capítulo trata do uso do Registro de Preços como estratégia de racionalização dos recursos públicos desenvolvida pelo Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Administração - SEAD. Além da considerável economia, a experiência da SEAD provou que o registro de preços é uma excelente ferramenta de padronização das aquisições de bens e contratação de serviços de qualidade.

O décimo capítulo apresenta os resultados obtidos pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) do Governo do Estado do

Paraná, por meio do Departamento da Administração de Material (DEAM), a partir de uma criteriosa análise da instrução dos procedimentos licitatórios que culminaram em diversas melhorias dos processos, tais como: redução do tempo médio de trâmite processual, economia de recursos públicos e facilitação das rotinas pelos órgãos de controle interno e externo.

O décimo primeiro capítulo discutirá sobre as repercussões do art. 49 da Lei Complementar 123/2006, que prevê restrições para a aplicação do tratamento diferenciado, sob a ótica de quem executa essa norma no Governo do Estado do Rio de Janeiro. Essa discussão surge de dificuldades práticas encontradas, quando da execução dos processos de compras destinados às MPE, por conta das restrições impostas pela inteligência do art. 49. Já o décimo segundo descreverá sobre a experiência do Estado do Rio de Janeiro na adoção de medidas de controle efetivo e racional dos gastos com as aquisições públicas abarcadas pelo projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES. E o décimo terceiro apresentará a aplicação da *Soft Systems Methodology – SSM*, ao processo de estruturação da unidade de Gestão Estratégica de Suprimentos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Estado do Rio de Janeiro.

E o último capítulo descreverá a experiência do Governo do Estado de São Paulo com a sua Bolsa Eletrônica de compras – BEC que integra itens padronizados de materiais e serviços, gestão das ofertas de compras, gestão de cadastro de fornecedores e monitoramento das negociações, com o registro dos preços praticados. A análise de desempenho da Bolsa Eletrônica de Compras permite constatar que sua utilização está em larga medida associada à melhoria da qualidade do gasto público e as crescentes demandas por prestação de contas.

Esse conjunto de experiências representa algumas das ações mais relevantes que os estados estão desenvolvendo para a melhoria do seu modelo de compras e da gestão da cadeia de suprimentos. A sua identificação, registro e disseminação pode contribuir para que as boas práticas sejam compartilhadas e assim contribuam para melhoria da qualidade do gasto e do valor público gerado para a sociedade.

Alice Viana
Presidente
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração
CONSAD

DIAGNÓSTICO DAS COMPRAS PÚBLICAS ESTADUAIS 2015[2]

Ana Lucia Paiva Dezolt

Gilberto Porto Barbosa

1. Introdução

A legislação de compras públicas no Brasil é regida pela Lei 8.666 de 1993 e nesses mais de 20 anos de sua vigência tem sido alvo de diversas críticas e até novas legislações específicas, como o Regime Diferenciado de Contratações – RDC[3], que alterou de forma significativa o modelo de aquisições para a Copa do Mundo e Olímpiadas como uma experiência alternativa de modelo a ser utilizado como referência para futuras avaliações e revisão da Lei geral de licitações[4].

Esse artigo apresentará os resultados do diagnóstico das compras públicas estaduais, que está em sua segunda edição, e demonstrará uma visão geral sobre a situação atual, problemas, desafios e principais oportunidades de melhoria sobre o modelo de compras públicas estaduais. Seus resultados podem ser de grande relevância não só para contribuir com uma revisão das legislações federais e estaduais, mas também para avaliar como os estados brasileiros estão realizando sua implementação de diferentes formas e seus resultados.

2. Metodologia

O diagnóstico de compras públicas estaduais referente ao ano de 2015 foi realizado utilizando um questionário eletrônico enviado para os 26 estados e o Distrito Federal por meio da ferramenta *SurveyMonkey*. A figura abaixo

---

[2]As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

[3]O RDC foi instituído pela Lei nº 12.462, de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.581 de 2011, e tinha como principal motivação principalmente a Copa do Mundo, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos e as obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

[4] O projeto de Lei 32/2007 para revisão da Lei 8.666 incorpora algumas das inovações promovidas pelo RDC entre outras modificações.

apresenta os estados que tiveram suas respostas enviadas, consolidadas e analisadas:

Figura 1 – Estados participantes do diagnóstico de compras públicas estaduais 2015

Esses 21 estados [5] representam uma evolução em relação aos 18 participantes do diagnóstico referente ao ano de 2013. Dentre os respondentes, destacam-se como responsáveis pelo processo de compras nos estados as Secretarias de Administração, Planejamento e Gestão e Fazenda. Contudo, é importante ressaltar que existem diferentes modelos de gestão para as compras utilizados pelos estados como unidades vinculadas ao Governador, Procuradorias, entre outros.

O questionário utilizado foi baseado no instrumento do diagnóstico de compras públicas estaduais de 2013 que foi revisado e teve como principais blocos: a) caracterização das compras no estado envolvendo a identificação do modelo de compras utilizado, o número de processos e valores por modalidade e objeto, o tempo médio de aquisição; b) tamanho e ações de qualificação da unidade central de compras; c) problemas mais comuns como licitações emergenciais, desertas e impugnadas; d) sistema eletrônico de compras; e) parcerias público-privadas.

[5] Nem todos os 21 estados participantes da pesquisa conseguiram responder a todas as perguntas do questionário de diagnóstico em função, principalmente, de limitações de disponibilidade de informações pelos sistemas existentes.

3. Diagnóstico

Os processos de compras públicas nos estados são executados por meio de três diferentes modelos de gestão. O primeiro, o centralizado, tem como principal característica a concentração de todas as fases do processo licitatório em um único órgão do governo. Dessa forma, esse órgão será responsável por identificar as demandas, comparar preços, preparar os termos de referência, definir a melhor modalidade de licitação (Pregão Eletrônico, Pregão Presencial, Adesão à Ata, Concorrência Direta) e acompanhar os processos.

Já no segundo modelo, o parcialmente centralizado, o estado possui um órgão central para controle dos processos de compras, assim como no centralizado, porém admite, em algumas situações, que o departamento demandante conduza seus próprios procedimentos licitatórios, principalmente quando se tratar de itens ou serviços que necessitem de conhecimento especializado das especificações necessárias. E o terceiro, o descentralizado, os processos de compras são executados pelas entidades demandantes de forma independente, no entanto isso não elimina a necessidade da cooperação com departamentos de consultoria jurídica e de controladoria do Estado.

A maioria dos estados participantes da pesquisa utilizam o modelo parcialmente centralizado, com 70% das respostas, seguido por centralizado com 25%, e os descentralizados com 5% dos casos. É importante destacar que, apesar de 5 estados relatarem a utilização do modelo centralizado, em função das respostas dos demais itens do questionário é possível perceber que também estes estados também possuem características similares ao modelo parcialmente centralizado como a autonomia de compras para objetos específicos por órgãos da administração direta e até a autonomia de compras das organizações da administração indireta. O gráfico abaixo apresenta os resultados da pesquisa.

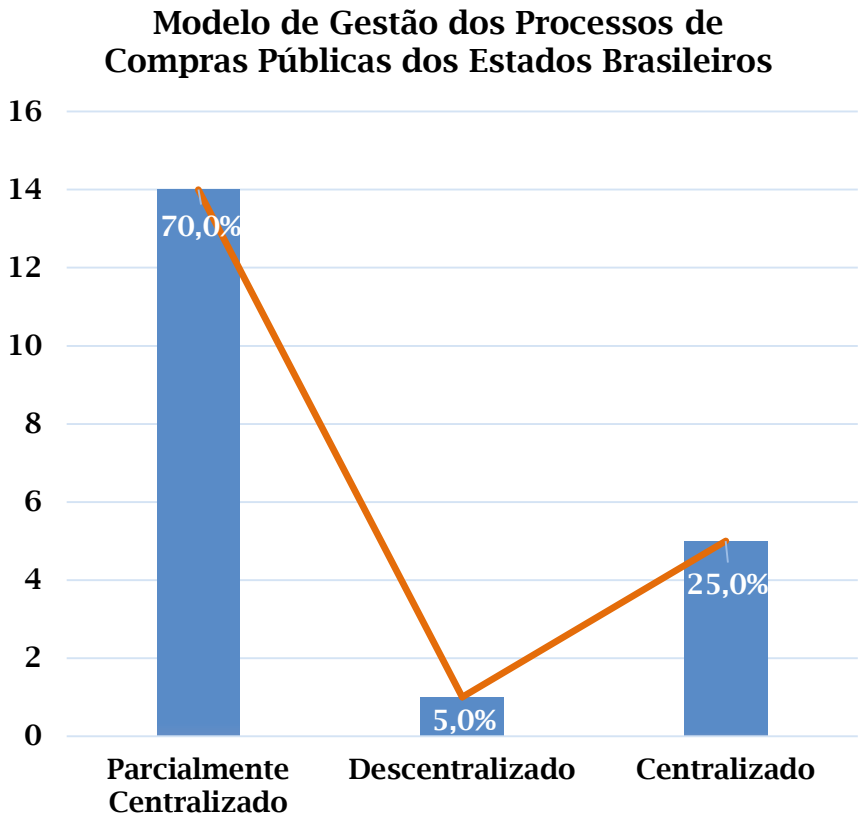


Gráfico 1 – Modelo de Gestão dos Processos de Compras Públicas de 21 Estados do Brasil

O dimensionamento médio dessas unidades de compras, apresentada no gráfico 2, indica que as atividades relacionadas com a execução do processo licitatório, com 14 servidores, é a que possuem o maior quantitativo de pessoal alocado. Vale destacar também que as atividades de planejamento anual de contratações e de compras sustentáveis possuem menor quantidade média de pessoas alocadas apesar da sua relevância para os modelos de compras centralizado e parcialmente centralizado.

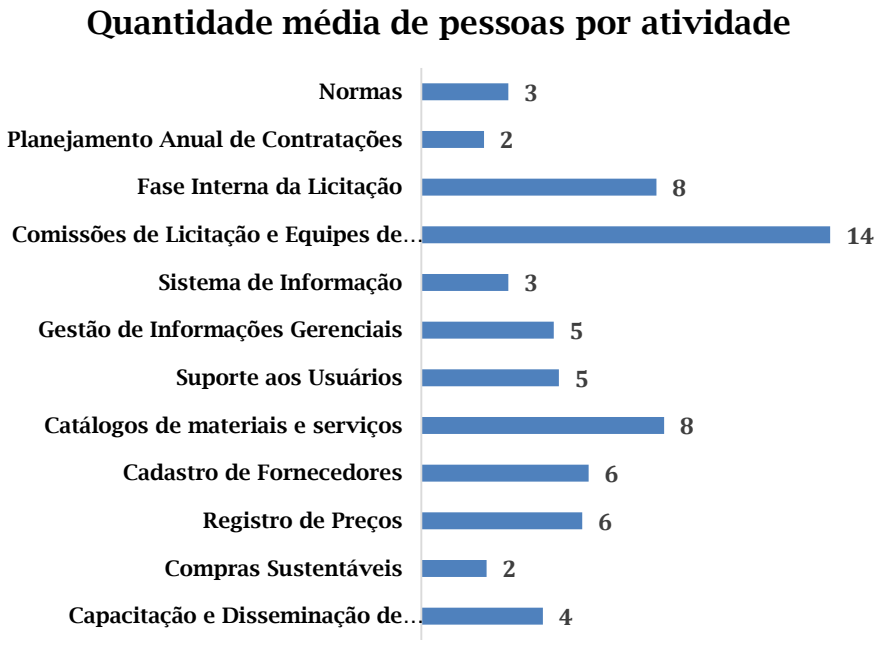
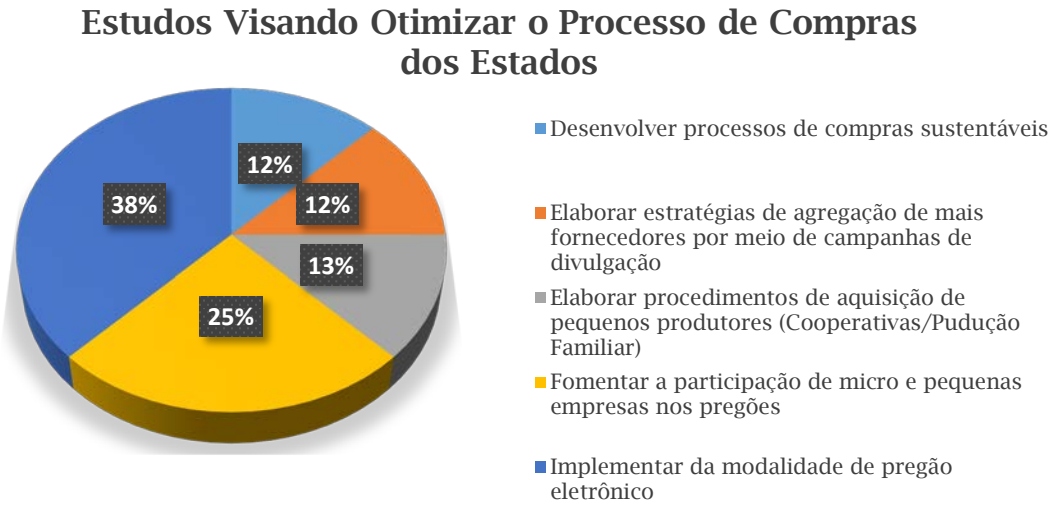


Gráfico 2 – Quantidade média de pessoas por atividade

Sobre o investimento em melhorias no modelo de compras alguns estados declararam que estão desenvolvendo estudos envolvendo, entre os mais frequentes para a implementação da modalidade de pregão eletrônico e para a elaboração de procedimentos de aquisição de pequenos produtores (cooperativas, produção familiar etc.) conforme ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 : Estudos Visando Otimizar o Processo de Compras dos Estados



A quantidade de processos licitatórios e seu valor por objeto representa uma dimensão de análise importante para avaliar como os recursos de compras

são utilizados pelos estados. Os resultados do gráfico abaixo demonstram que, apesar de serviços e bens representarem respectivamente os maiores gastos médios dos estados em compras, o valor médio por processo de obras[6] é o mais relevante.

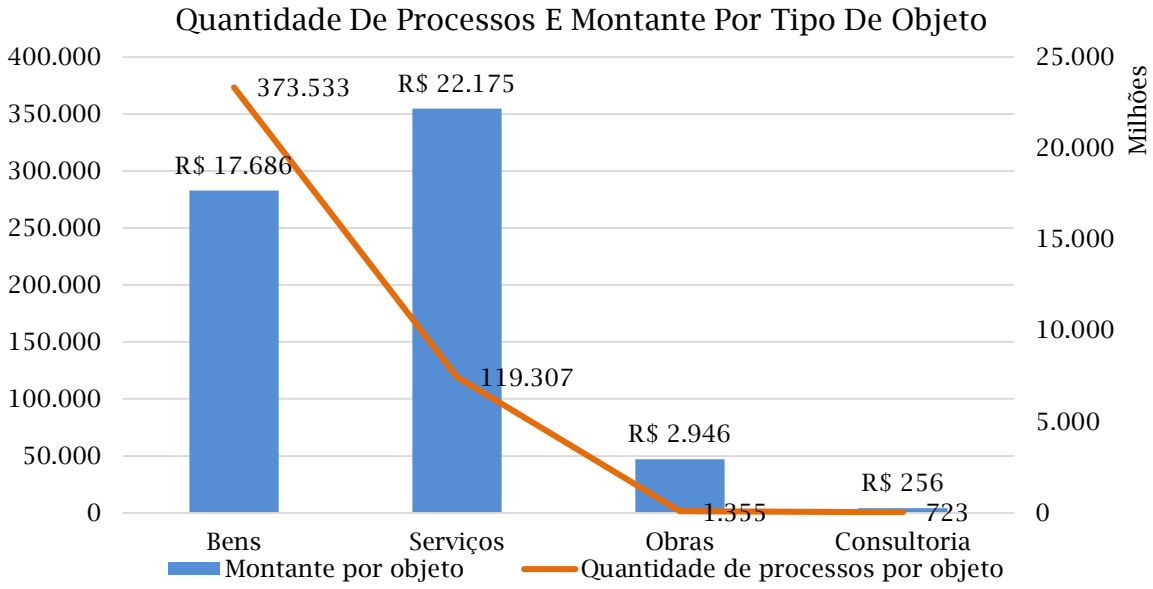


Gráfico 4: Quantidade De Processos E Montante Por Tipo De Objeto

Foi analisado também o montante e a quantidade de processos a partir do recorte por modalidade de licitação[7] utilizada. Como é a crescente tendência das compras governamentais, o maior montante de compras foi realizado a partir do pregão eletrônico, seguido pela adesão à ata de registro de preço.

É importante destacar que, apesar da relevância do pregão eletrônico como principal modalidade, existe ainda um grande potencial de crescimento uma vez que ela ainda não representa nem 50% do volume total de compras dos estados brasileiros.

Outra informação relevante é do uso cada vez maior dado Sistema de Registro de Preço como estratégia de aquisições, em especial, nos estados que

[6]Os dados relacionados com obras apresentou limitações de informações pelos estados que participaram da pesquisa pois a maioria dos estados não informações completas sobre esses processos licitatórios.

[7]A adesão a ata representa a utilização de atas de registro de preço de outros estados ou do governo federal. Existe uma maior utilização principalmente para temas como saúde e educação que utilizam de atas de registro de preço federais.

adotam modelos centralizados ou parcialmente centralizados[8]. Como benefícios dessa estratégia temos uma maior padronização das famílias de compras, redução de custos e do tempo médio de aquisição. O gráfico abaixo apresenta os resultados.

[8]Nos estados que adotam modelos centralizados e parcialmente centralizados existe um órgão central responsável pela construção e gestão das atas de registro de preço dos produtos e serviços comuns.

Gráfico 5 – Quantidade de processos licitatórios e valores

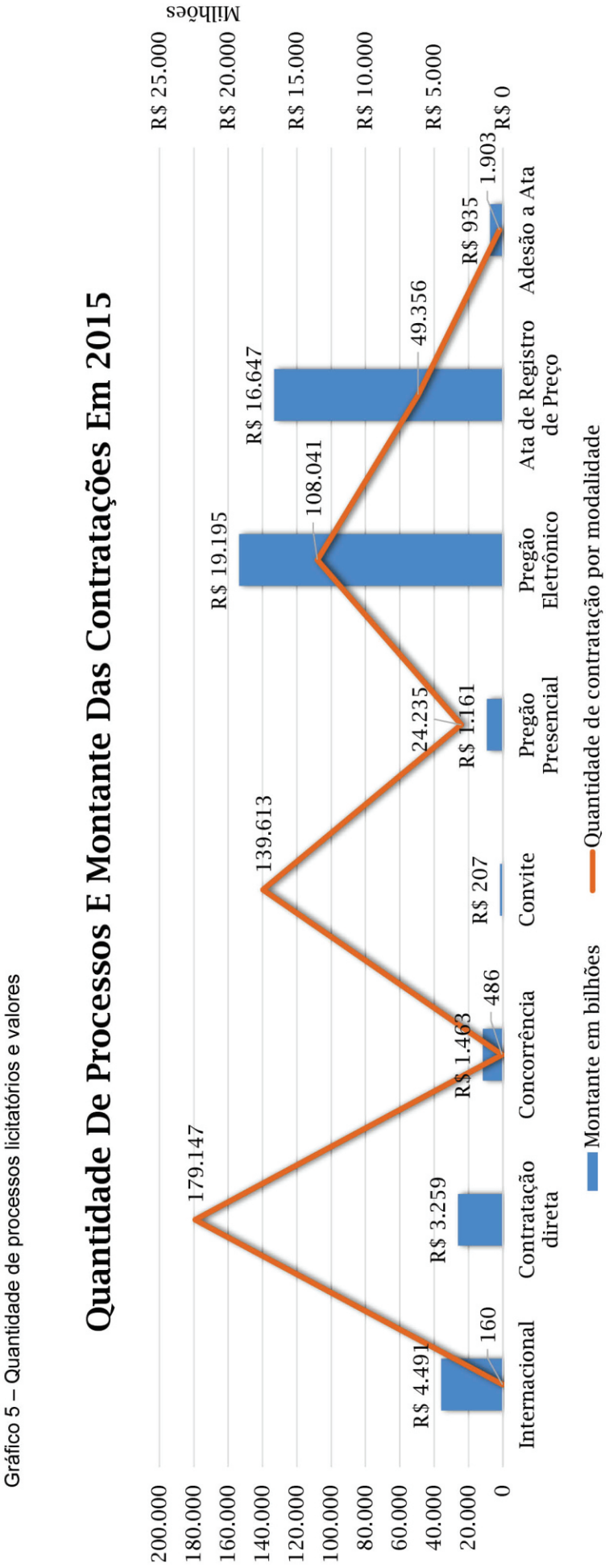


Gráfico 5 – Quantidade de processos licitatórios e valores

Adicionalmente, coletou-se o número médio de licitantes por certame, sendo a maior quantidade para o pregão presencial e eletrônico. A análise desse resultado deve levar em consideração o fato de que, em especial, a modalidade de concorrência geralmente apresenta uma complexidade maior do objeto e, consequentemente, exigências maiores dos licitantes que gera uma redução do menor número de empresas potencial aptas a concorrer.

Outro destaque importante é que o pregão eletrônico apresenta o maior número de licitante médio por certamente com 11, superior inclusive ao pregão presencial, em parte gerado em função da maior facilidade de empresas de fora do estado participarem do processo de aquisição. Contudo, a escolha da utilização do pregão eletrônico, em substituição ao presencial, não deve levar em consideração apenas a maior concorrência, mas também a existência de políticas de incentivo a compras regionais e de micro e pequenas empresas[9].

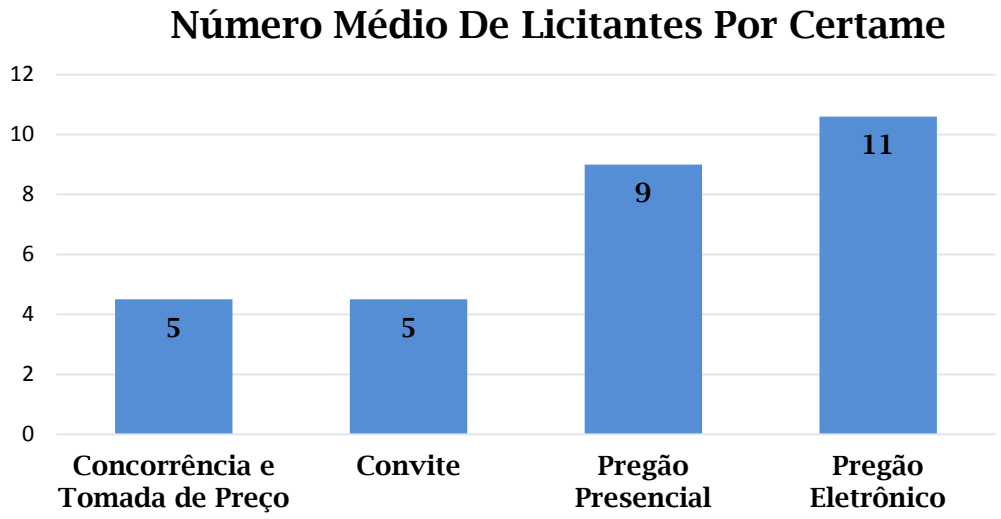


Gráfico 6 – Número médio de licitantes

Uma das dimensões mais discutidas nos processos de compras públicas está relacionado com o tempo médio da licitação. Os maiores tempos médios de compras referem-se à concorrência (307 dias), compras internacionais (230 dias) e tomada de preço (198 dias). No outro extremo tem-se o pregão eletrônico como o segundo menor tempo médio, de 81 dias, sendo que o menor período

[9]Diversos estados possuem legislações de compras que incentivam a participação de micro e pequenas empresas em processos licitatórios.

encontrado foi o de dispensa de licitação (31 dias) para contratações abaixo de R$ 8.000,00. Dessa forma, o pregão eletrônico apresenta um número maior de licitantes interessados, e ao mesmo tempo, um menor tempo médio de duração. O gráfico abaixo apresenta o número médio de dias[10] por modalidade.

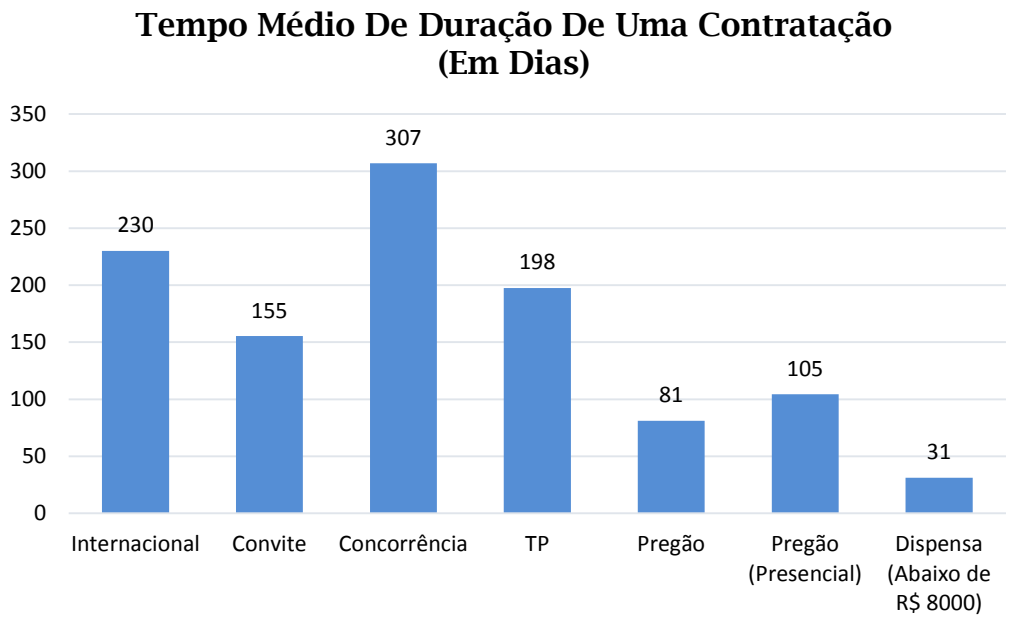


Gráfico 7 – Tempo médio de duração de uma contratação

É importante destacar que o tempo médio é um indicador com uma série de limitações em função da grande dispersão que pode existir entre os processos licitatórios do mesmo estado. Dessa forma, o número de 307 dias necessários para realizar uma concorrência representa um importante indicio de que existem inúmeros problemas que limitam, e até impedem, a execução de compras de maior valor e complexidade como as realizadas nessa modalidade.

A análise dos resultados desse indicador deve levar em consideração alguns fatores importantes que limitam a sua capacidade de mensuração da realidade. O primeiro envolve o fato de que é comum ocorrerem impugnações e licitações desertas que obriga que o processo licitatório seja reiniciado e, consequentemente, a contagem do tempo gerando uma informação

[10]É importante destacar que o indicador de medição do tempo médio entre a publicação do edital e a assinatura do contrato pode variar bastante entre os estados não apenas em função dos trâmites adotados, mas também em função da disponibilidade de sistemas de informação para controle gerencial adequado dessa informação.

parcialmente correta uma vez que deveria ser medido o tempo médio total de aquisição do item e não apenas do processo licitatório em questão. O segundo fator envolve a dificuldade de mensuração do tempo anterior a publicação do edital que envolve o planejamento da demanda, elaboração do edital, pesquisa de preços, aprovação jurídica, entre outras ações necessárias. Em função desses fatores podemos ter um tempo médio ainda maior do que os resultados apresentados na pesquisa tornado o problema ainda mais relevante.

Existe ainda o problema da grande dispersão entre os resultados dos estados participantes da pesquisa. Essa variação indica que os estados enfrentam problemas diferentes na realização de suas compras como demonstra o gráfico 8. É possível identificar, por exemplo, que apesar do tempo médio de uma tomada de preços ser de 198 dias temos uma variação de 180 a 600 dias.

Dessa forma, o estado com melhor desempenho deve possuir boas práticas que precisam ser identificadas, registradas e compartilhadas com objetivo de melhorar o resultado dos resultados e assim reduzir essa variabilidade. Já o pregão eletrônico teve uma variação entre 32 dias e 209 dias indicando que mesmo a modalidade que tende a ter o melhor desempenho pode apresentar grande variação entre os estados.

Um dos *outliers* mais relevantes desses resultados gera um questionamento importante sobre a utilização da modalidade de convite. Esse tipo de processo, utilizando geralmente para compras mais simplificadas, teve uma variação entre 30 e 376 dias sendo mais demorado que uma Toma de Preço e até uma Concorrência. No projeto em discussão[11] para revisão da Lei 8.666 essa modalidade será eliminada com o aumento do valor da dispensa de licitação.

Essa grande variação dos resultados de tempo médio de compra entre os estados é provável que ocorra também dentro de cada estado em função de diferentes problemas enfrentados a cada novo processo.

[11]Consultar Projeto de Lei Complementar nº 32/2007

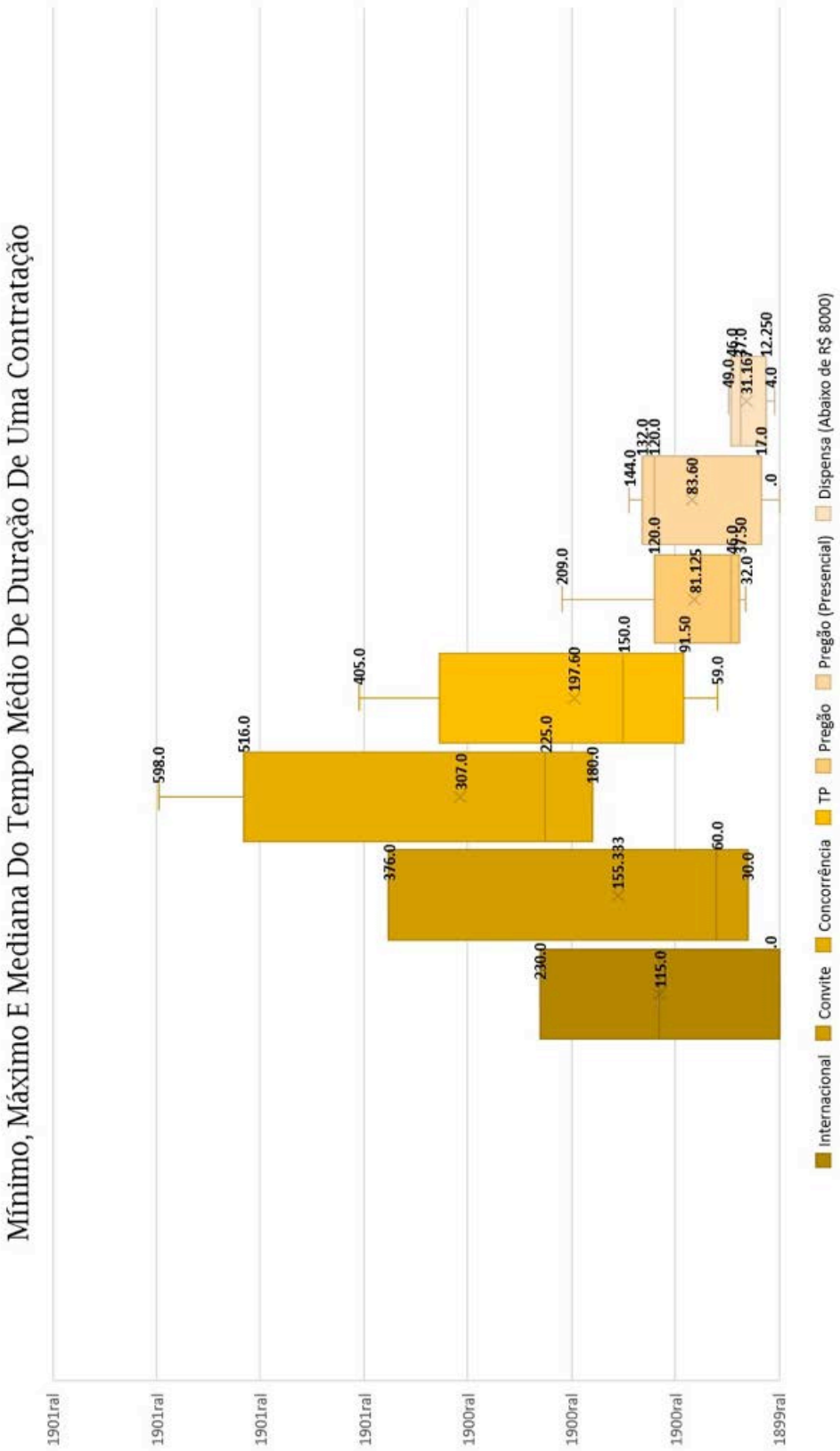


Gráfico 8 – Dispersão do tempo médio de compras entre os estados participantes da pesquisa

Para realização das contratações é necessário que se elabore uma análise sobre os preços praticados no mercado[12], para que seja possível confeccionar um edital adequado a realidade do mercado local. O gráfico abaixo demonstra as principais modalidades de investigação de preços utilizados pelos estados brasileiros com destaque para a cotação com fornecedores.

Esse é um aspecto relevante pois, frequentemente, é um dos gargalos dos processos enfrentados pelos estados que demoram em obter respostas dos fornecedores. Dessa forma, a utilização de um conjunto de estratégias para definição do preço de referência é uma das boas práticas utilizadas pelos estados para reduzir o tempo médio dessa etapa e consequentemente da licitação apresentada no item anterior.

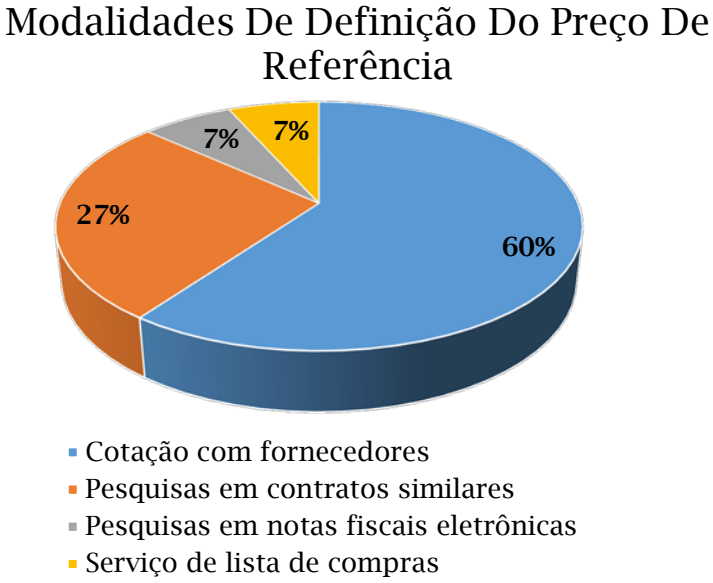


Gráfico 9 – Preço de referência

[12]O preço de referência para abertura de processos licitatórios ainda é um assunto controverso e que existem experiências internacionais relevantes citadas por Felini (2015).

Sobre a publicidade do processo licitatório a maioria dos estados respondeu que utiliza o diário oficial como principal instrumento de divulgação seguido por mídias oficias do estado e por sites do estado e do portal eletrônico de compras conforme apresentado no gráfico abaixo.

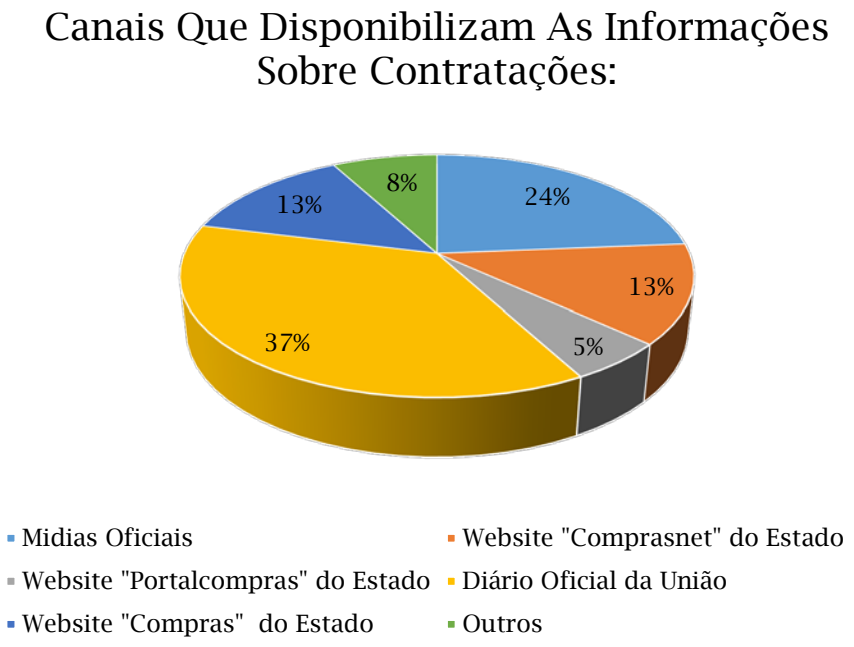


Gráfico 10 – Canais de divulgação das licitações

Alguns dos problemas mais comuns em compras estaduais envolvem as compras emergenciais e licitações desertas nos processos licitatórios. Os resultados da pesquisa indicam um volume relativo pequeno[13] conforme gráfico abaixo.

[13]O número de impugnações e licitações desertas podem não representar o total de ocorrências em função de limitações no registro da informação no sistema como, por exemplo, ser registrada como cancelada.

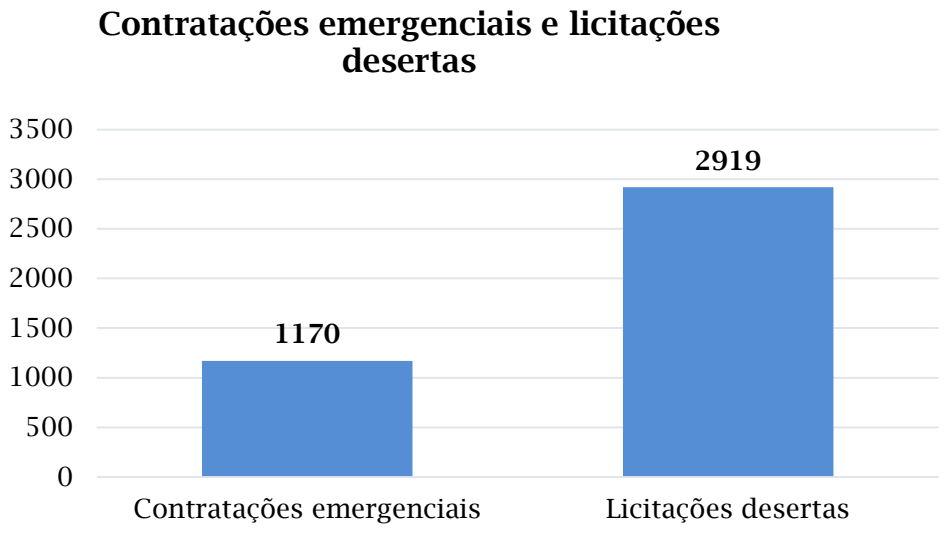


Gráfico 11 – Impugnações e licitações desertas

A compra emergencial, apesar de prevista legalmente, quando utilizada para compras previsíveis, como um contrato vencido, representa um indicador de problemas no processo de aquisição. Esse tipo de compras gera consequências como aumento do custo médio e a falta de publicidade do processo que prejudicam a qualidade das compras realizadas.

De outro lado, as licitações desertas também representam uma falha do processo de aquisição uma vez que pode ser causadas por questões como objeto impreciso, exigências de qualificação das licitantes excessivas ou até preço de referência não adequado com a realidade. A licitação deserta gera um problema imediato de atraso no processo, até que a licitação seja novamente publicada, ou até mais relevante de cancelamento do processo para revisão das condições de aquisição.

O próximo dado representa o número de recursos recebidos e de impugnações realizadas. Avaliando os resultados da pesquisa é possível identificar que o número impugnações é elevado, em comparação com o de recursos recebidos, indicando problemas no processo licitatório. Como consequência dos recursos e impugnações temos mais uma vez o impacto no aumento do tempo médio de aquisições.

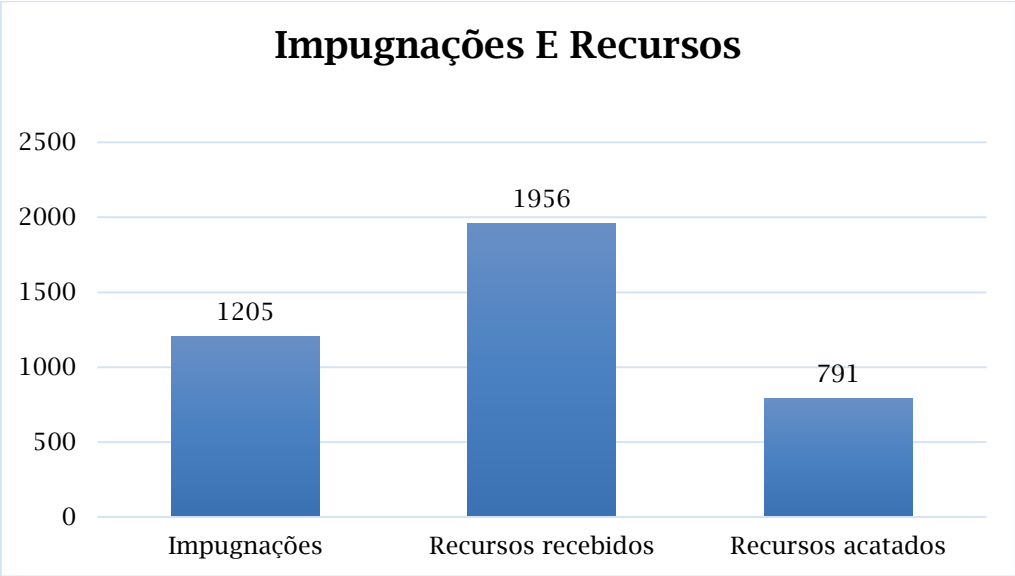


Gráfico 12 – Impugnação e recursos

O número de impugnações e licitações desertas está diretamente correlacionado com o número de compras emergenciais. A partir dos resultados da pesquisa é possível inferir que os estados que possuem um maior problema com processos desertos e impugnados tem um maior número de compras emergenciais.

Os processos licitatórios das Parcerias Público-Privadas – PPP representam uma nova modalidade que os estados estão cada vez mais utilizando para aquisição de serviços em substituição ao modelo tradicional. Apesar das unidades responsáveis pelos processos de compras da maioria dos estados participantes da pesquisa não serem responsáveis pela condução desses processos é possível verificar no gráfico abaixo que esse tema é cada vez mais relevantes para alguns tipos de objetos.

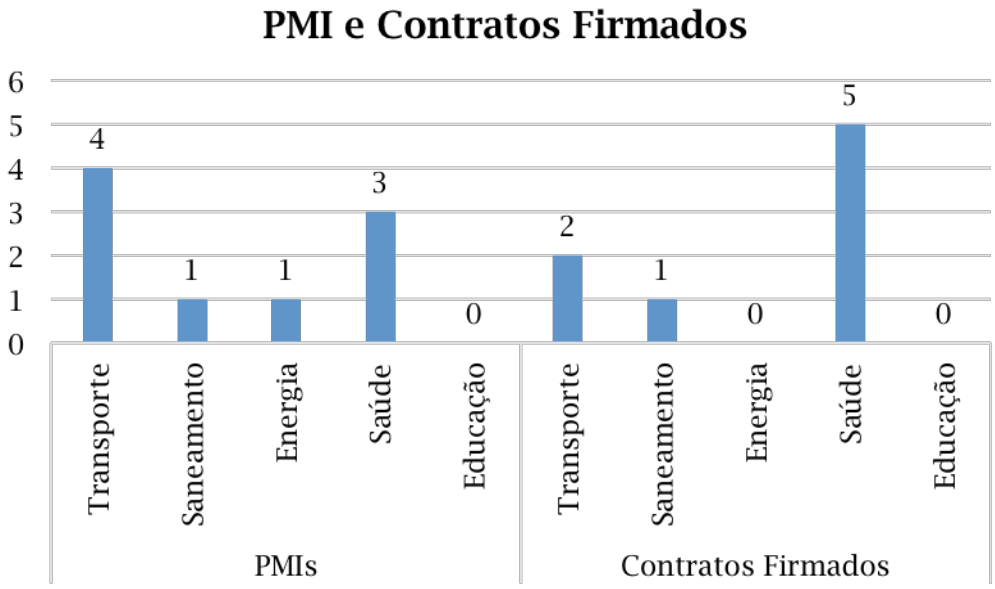


Gráfico 13 – PMIs e Contratos

Os procedimentos de manifestação de interesse – PMIs representam a etapa inicial do processo licitatório das PPPs e, nos estados que responderam a pesquisa, tivemos 9 PMIs publicadas, com destaque para as áreas de transporte e saúde, e que futuramente poderão gerar contratos de PPPs. Para os contratos firmados no ano de 2015 temos como principal destaque o tema saúde indicando uma tendência de utilização desse instrumento em substituição ao modelo tradicional de obras ou fornecimento de bens e equipamentos.

Dessa forma, a partir dos resultados da pesquisa é possível estabelecer um o perfil de compras mais frequentemente encontrado nos estados brasileiros. Ele utiliza o modelo de compras parcialmente centralizado com preferência pela modalidade de pregão eletrônico. O principal instrumento utilizado para definição do preço de referência a pesquisa com fornecedores e como meio de divulgação o diário oficial e sites do estado.

4. Conclusões

Como resultado do diagnóstico de compras foi possível identificar que existem realidades de compras bastante diferentes vivenciadas pelos estados brasileiros envolvendo desde o principal órgão responsável, o modelo de centralização ou descentralização utilizado, o tipo de modalidade de licitação mais utilizada e até o uso da política de compras como incentivo ao desenvolvimento regional e sustentável.

A revisão do marco legal brasileiro, e por consequência dos estados, já está em discussão no Projeto de Lei Complementar 32/2007 com participação de diversas organizações, como destacada Fiuza e Medeiros (2013), sobre os elementos de aperfeiçoamentos necessários e seu alinhamento com o Regime Diferenciado de Contrações.

Contudo, o problema das compras públicas não envolve apenas questões legais, mas também, de sua implementação pelas organizações públicas. Essa conclusão é corroborada pela análise dos resultados da pesquisa e das variações encontradas entre os estados que estão sujeitos a mesma lei geral de licitações.

Dessa forma, torna-se cada vez mais relevante a construção de uma agenda de melhoria da gestão das compras públicas envolvendo, entre outras iniciativas, o incentivo para a educação continuada dos servidores, o registro e o compartilhamento de boas práticas, a formação de redes de especialistas em compras, que poderiam contribuir para a melhoria das aquisições do setor público em complemento as questões legais.

Após mais de 20 anos da lei de licitações a gestão da cadeia de suprimentos no setor público ainda é um dos principais obstáculos para a implementação de políticas públicas. Alguns desses desafios envolvem a necessidade de conciliar diferentes aspectos, alguns até contraditórios, como a economicidade, a celeridade, a transparência, a ampla concorrência e a busca pela qualidade dos produtos e serviços para garantir que o produto certo, esteja no lugar certo, no momento correto.

Dentro desse contexto, existem ainda aspectos do ambiente que tornam essa missão ainda mais desafiadora como a legislação, a disponibilidade de equipes em quantidade e perfil adequado e até infraestrutura de sistemas que permitam o acompanhamento eletrônico do processo. Por isso, as diferentes inovações nos modelos de compras promovidas pelos governos no âmbito federal, estadual e municipal, muitas vezes de forma isolada e não compartilhada, devem ser identificadas e disseminadas gerando como resultado a melhoria da qualidade do serviço pública e da capacidade de atender as diferentes de demandas da sociedade.

Assim, a definição de um modelo referencial de mensuração do desempenho das compras públicas é um primeiro passo dentro dessa caminhada com objetivo de melhorar a geração e disponibilização de informações para um melhor diagnóstico dos problemas, identificação de boas práticas e disseminação de possíveis soluções.

6. Referências

BRASIL. Lei n. 8.666/1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

FENILI, Renato. Boas práticas administrativas em compras e licitações. Editora Impetus, 2015.

Fiuza, Eduardo; Medeiros, Bernardo. A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal das compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à consulta do Senado. IPEAD. Nota Técnica número 08. Brasília, 2013.

COMPRAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIAUSO DA BASE DE DADOS DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA NA BOLSA DE COMPRAS DO AMAZONAS

Alessandro Moreira da Silva

1. INTRODUÇÃO

O uso intensivo da tecnologia nos propicia oportunidades de agilidade e confiabilidade de informações, resultando em decisões tempestivas e assertivas. Nas compras e contratos, é consagrada a prática de integração das administrações orçamentária, contábil, financeira e patrimonial, não obstante seja pouco difundido o compartilhamento de dados com a gestão tributária.

O projeto do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), compreendendo a Escrituração Fiscal Digital (EFD), Escrituração Contábil Digital (ECD), Conhecimento Transporte Eletrônico (CT-e), Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor (NFC-e) e Domicílio Tributário Eletrônico (DT-e), representa um enorme conhecimento acumulado a cooperar com boas práticas de gestão das compras e dos contratos. Nos supracitados documentos constam informações, tais como balanços contábeis, estoques, rastreabilidade do transporte (nos casos de operações interestaduais), preços de transações de vendas, dentre outras, todas extremamente valorosas para o planejamento das aquisições.

É relevante também mencionar que a experiência do DT-e nos inspirou a desenvolver o Domicílio Eletrônico de Licitantes e Fornecedores (DLF-e), cujo princípio é proporcionar um canal aberto, em ambiente web, de comunicação integralmente eletrônica, com certificação digital, entre licitantes, fornecedores e a administração pública. Esta ferramenta é a base de virtualização de toda a cadeia de suprimentos no Amazonas, entendida esta desde a elaboração do plano anual de compras até o pagamento e compreendendo, por exemplo, a assinatura eletrônica de Atas de Registro de Preços, Contratos e Empenho.

Desde os primórdios da NF-e no Amazonas, entendemos que os investimentos no processo, que são deveras significativos, apenas são justificados a partir da mineração de dados e uso intensivo da tecnologia para o aprimoramento dos nossos processos. Para tal, desenvolvemos, em parceria com o Departamento de Tecnologia de Informação da SEFAZ/AM, a ferramenta de consulta à base de dados da NF-e.

A supracitada ferramenta apresenta soluções de acesso e análise de dados para finalidades diversas nas áreas de gestão das finanças públicas, ou seja, receita e despesa. Este artigo se limita a apresentar as oportunidades detectadas e já exploradas na gestão da despesa, destacando o uso nas compras governamentais e análise de mercado.

2. HISTÓRICO

A Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais – CCGov, integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas – SEFAZ/AM, é o órgão gestor das compras públicas e contratos no âmbito do Executivo Estadual. Para tal, se utiliza de soluções de tecnologia de informação para aquisições de bens e serviços (Sistema de Compras Eletrônicas - e-Compras.AM), gestão de contratos (Sistema de Gestão de Contratos – SGC) e gestão de estoques (AJURI). Nossas atividades estão regulamentadas por um conjunto de Decretos conforme segue:

I - Decreto nº 34.159/2013, que instituiu o Sistema Integrado de Compras e Contratos;
II – Decreto nº 34.158/2013, que instituiu o Sistema de Gestão de Contratos;
III – Decreto nº 34.160/2013, que institui o Sistema de Gestão de Contas Públicas;
IV – Decreto nº 34.161/2013, que institui o Sistema de Gestão Patrimonial;
V – Decreto nº 34.162/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços;
VI – Decreto nº 34.163/2013, que institui o Sistema de Gestão de Estoques.

Criada em outubro de 2005, a partir do Decreto 25.374/2005 já revogado, como um departamento integrante da estrutura administrativa da SEFAZ/AM, ampliou suas competências ao longo dos mais de 10 (dez) anos. Não obstante, desde os nossos primórdios empreendemos esforços para a construção do modelo de gestão de processos de compras e contratos integrados às administrações orçamentária, contábil, patrimonial e financeira. No entanto, havia uma lacuna a ser preenchida, qual seja a administração tributária, que gradativamente está sendo preenchida com o advento do Sistema Público de Escrituração Digital Fiscal (SPED Fiscal).

Atualmente já consolidamos o uso da base de dados da NF-e para fins de pesquisa de preços e recebimento de materiais. Investimos atualmente na automação da pesquisa de preços, monitoramento eletrônico dos preços de mercado e no domicílio eletrônico de licitantes e fornecedores. Os resultados obtidos já são bastante consistentes e demonstram a absoluta convicção da imensa oportunidade de redução

de custos e efetividade dos processos da cadeia logística de suprimentos de bens e serviços.

Figura 1 –Visão de integração dos processos. Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais

Fonte: Sefaz-AM

3. OPORTUNIDADES ADVINDAS DO SPED FISCAL

O SPED Fiscal oportuniza significativos ganhos na gestão da cadeia logística de suprimentos de bens e serviços. Apenas para citar alguns exemplos, há disponíveis informações de estoque de materiais nos fornecedores (Escrituração Fiscal Digital – EFD), balanços contábeis (Escrituração Contábil Digital – ECD), preços de transações comerciais (Nota Fiscal Eletrônica – NF-e e Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor – NFC-e) e dados cadastrais de licitantes e fornecedores (Domicílio Tributário Eletrônico – DT-e).

As informações constantes dos documentos do SPED Fiscal são, em regra, obrigatórias nos processos administrativos, sobretudo relativos a aquisições de bens e serviços. Documentos contábeis, ampla pesquisa de mercado e fiscalização de contratos são exemplos de obrigações legais contempladas na lei nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (seguem transcrições ilustrativas da Lei 8.666/93).

> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1o O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

É de salientar que diversos documentos dos processos de compras já estão disponíveis à administração tributária, tais como registros contábeis e inscrições federal, estadual e municipal. Portanto, integrar compras com o SPED Fiscal oportuniza eficiência (agilidade e acurácia) na documentação dos mencionados processos.

Por outro lado, há um grande esforço de licitantes e fornecedores para contratar com o Poder Público. É deveras custosa a manutenção dos registros cadastrais,

sobretudo a regularidade fiscal, bem como identificar de oportunidades de negócios com o governo. São diversos sítios de compras eletrônicas e, portanto, muitas empresas são constituídas apenas para transacionar com o governo em mercados muito restritos.

A partir da integração da administração tributária às compras públicas, dados cadastrais de licitantes e fornecedores poderão ser atualizados automaticamente. Este é o conceito do Domicílio Eletrônico de Licitantes e Fornecedores (DLF-e) que, à afeição do Domicílio Tributário Eletrônico (DT-e), objetiva tornar eletrônica toda a comunicação entre licitantes / fornecedores e o Poder Público, com documentos assinados eletronicamente, e uso da certificação digital.

O DLF-e é o ambiente de interação entre licitantes / fornecedores e Poder Público. Lá estão disponibilizados os documentos cadastrais e contábeis, que podem ser obtidos automaticamente a partir da integração com o DT-e e ECD. Também são assinados eletronicamente contratos, atas de registro de preços, notas de empenho, termos circunstanciados de recebimento e atesto de serviços. Todas as fases de execução da despesa são facilmente monitoradas, tais como prazos de entrega de materiais, visto que o contrato e nota de empenho são eletronicamente enviados ao fornecedor (controle da data da entrega). Também são controlados com precisão os prazos para pagamento (e suas diversas fases administrativas).

A partir do DLF-e, integrado ao DT-e, pretendemos também ampliar a competitividade de pregões eletrônicos, sobretudo atraindo novos licitantes. É uma ferramenta que permite informar às empresas aquisições de bens e serviços que podem ser de interesse do seu negócio. O princípio é similar ao aplicado pelos sítios de vendas em comércio eletrônico, ou seja, empresas potencialmente fornecedoras de bens e serviços, via DLF-e (licitantes cadastrados no Sistema de Compras Eletrônicas do Amazonas) e DT-e (empresas com registro cadastral estadual no Amazonas), são informadas eletronicamente das intensões de compras do Poder Público.

A Escrituração Fiscal Digital (EFD), a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), a Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor (NFC-e) e o Conhecimento Transporte Eletrônico (CT-e) são documentos de enorme potencial no controle das aquisições de materiais. Particularmente a NF-e é um documento de muita riqueza para a eficácia de pesquisas de mercado e avaliação de resultados obtidos nas compras de materiais.

A consulta à base de dados da NF-e, para fins de mercado, torna mais eficiente as pesquisas de preços (reduz o tempo de pesquisa), mas sobretudo traduz os preços reais praticados no mercado. Embora fatores externos tenham impactos representativos nas compras públicas, sobretudo as condições e prazos de pagamento, é certo que o Poder Público é o maior consumidor individual e, portanto, maior indutor de mercados diversos. O uso da base de dados da NF-e aproxima os preços de referência nas licitações àqueles efetivamente praticados no mercado.

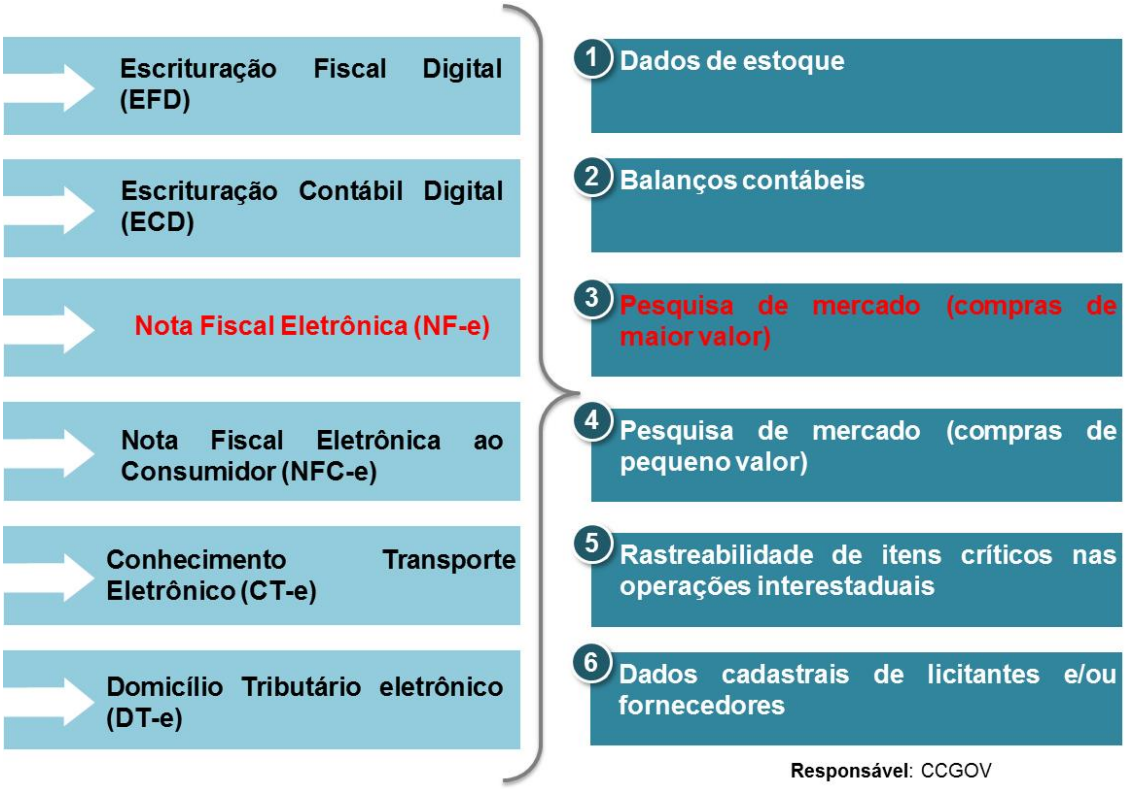


Figura 2 – Oportunidades advindas do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED Fiscal)

Fonte: Sefaz-AM

4.USO DA BASE DE DADOS DA NF-e PARA FINS DE PESQUISA DE MERCADO: EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DO AMAZONAS

Concomitante à implantação da NF-e no Amazonas, em 2010, desenvolvemos uma solução de tecnologia de informação para mineração dos dados disponíveis em meio eletrônico. Dentre as diversas aplicações, apontamos para, no âmbito da despesa, a utilização no controle do recebimento de materiais e na pesquisa de preços de bens.

De imediato identificamos o enorme potencial de evolução na gestão da cadeia de suprimentos. Aplicamos, de imediato, no recebimento de materiais, associando NF-e Nota de Empenho, criando a manifestação eletrônica do recebimento pelos membros da comissão e a emissão eletrônica do Termo Circunstanciado de Recebimento de Materiais – TCR. Este documento é obrigatório na liquidação da despesa (etapa contábil da execução da despesa) e no registro de entrada do material no estoque.

Não obstante, observamos que o impacto do uso das informações da NF-e seria extremamente vantajoso à administração na pesquisa de preços e monitoramento dos preços praticados no mercado. No entanto, o desafio sempre foi definir uma metodologia de busca de informações na base de dados que se demonstrasse, ao mesmo tempo, eficaz na busca dos preços e eficiente (rápido) na pesquisa de mercado.

Figura 3 – Uso da base de dados da NF-e no Amazonas
Fonte: Sefaz-AM

Considerando os desafios iniciais, validamos buscas a partir do código GTIN ou EAN (código de barras de produtos), NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) ou mesmo descrições de tabelas oficiais (tais como Câmara de Regulação de Medicamentos – CMED). Embora sejam buscas válidas, aquela que demonstra maior efetividade (resultado e agilidade) é a consulta por padrões de palavras-chave do descritivo do item na NF-e.

A consulta à base de dados da NF-e foi concebida para três grandes finalidades na gestão da cadeia de suprimentos:

I – pesquisa de preços para alimentação do banco de preços e definição de preços de referência (Apresentação Padrão);

II – comparativo entre preços praticados nas diversas esferas administrativas, federal, estadual e municipal, tais como Governo do Amazonas, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Prefeitura de Manaus, e iniciativa privada (Esferas Administrativas);

III – avaliação dos preços de compra e venda de produtos no mercado (margem de lucro praticada), relevante nos pedidos de repactuação de preços e/ou fatos do príncipe (aumentos de alíquotas de ICMS, por exemplo).

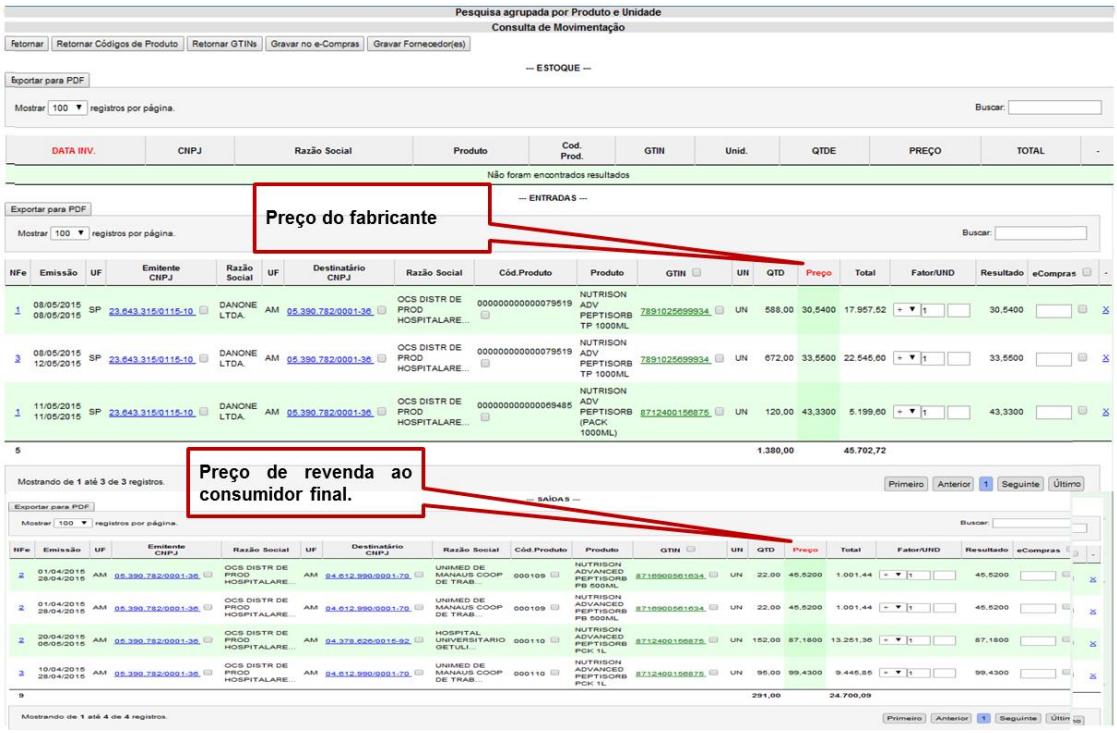


Figura 4 – Ilustração da tela de movimentação de compra e revenda de um fornecedor. Em destaque a consulta por “Movimentação”.

Fonte: Consulta Banco de Preços / Sefaz-AM

A ferramenta de consulta à base de dados da NF-e funciona integrada ao banco de preços do Amazonas, que constitui um módulo do Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras.AM). Os preços pesquisados são automaticamente migrados para o e-Compras.AM, associados ao respectivo item e disponibilizados no banco de preços. Assim como a NF-e, ficam armazenados eletronicamente, podendo ser recuperados a qualquer tempo, especialmente nas hipóteses de auditorias (opção Preços Gravados).

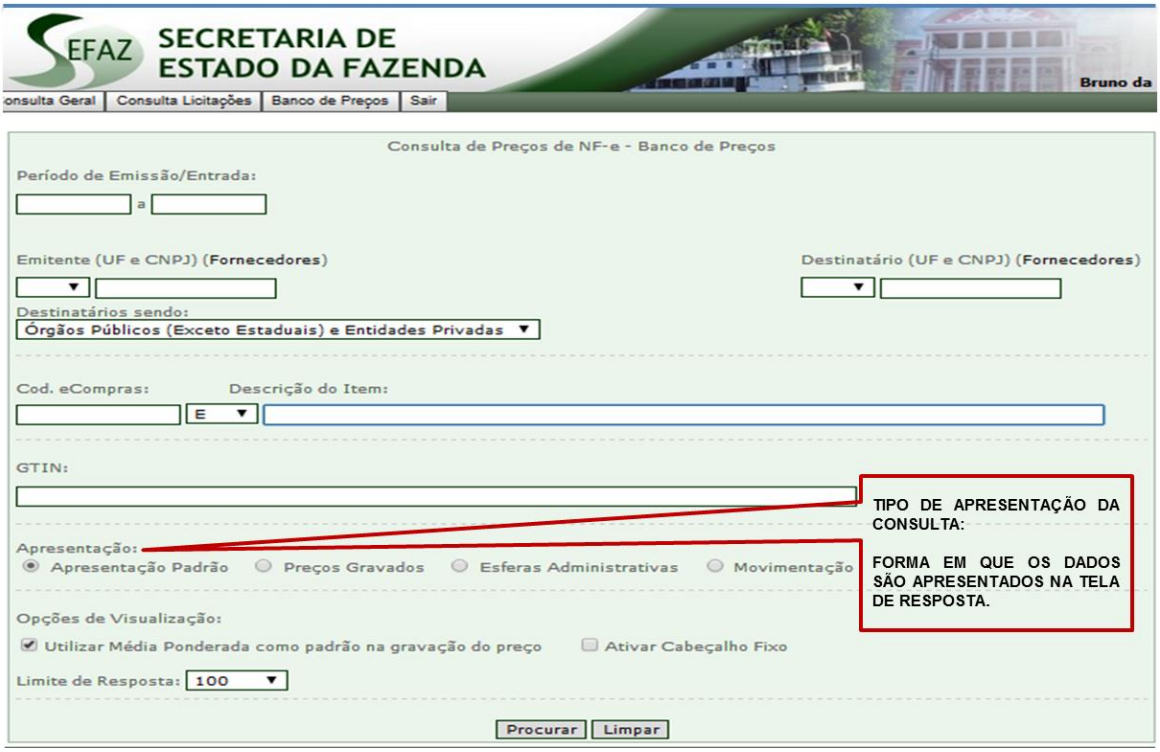


Figura 5 – Ilustração da tela de consulta à base da NF-e. Em destaque a "Apresentação Padrão", ou seja, consulta para fins de pesquisa de preços.

Fonte: Consulta Banco de Preços / Sefaz-AM

Para simplificar a pesquisa de preços, diversas funcionalidades foram incorporadas à solução. A partir da classificação CFOP, a consulta foi limitada apenas às notas fiscais de saída. A partir da verificação do CNPJ dos destinatários, apenas as NF-e destinadas a consumidor final, Pessoa Jurídica, retornam à consulta.

Conforme já mencionado, a forma mais abrangente para a mineração dos dados da NF-e corresponde à pesquisa a partir da descrição dos itens da NF-e. Entretanto, quando exitosas as pesquisas, ou seja, há retorno do material objeto da pesquisa, as palavras-chave são gravadas e associadas ao código do item no e-Compras.AM. Então as pesquisas são realizadas apenas pelo código e-Compras.AM.

Outro fator relevante para as pesquisas de preços é a unidade de medida do material na NF-e que, necessariamente, não corresponde à unidade de medida no catálogo de materiais do e-Compras.AM. Nestes casos, os preços unitários devem ser equalizados a uma única base, qual seja a unidade de medida do e-Compras.AM. Tal conversão é realizada na própria ferramenta de consulta à base de dados da NF-e.

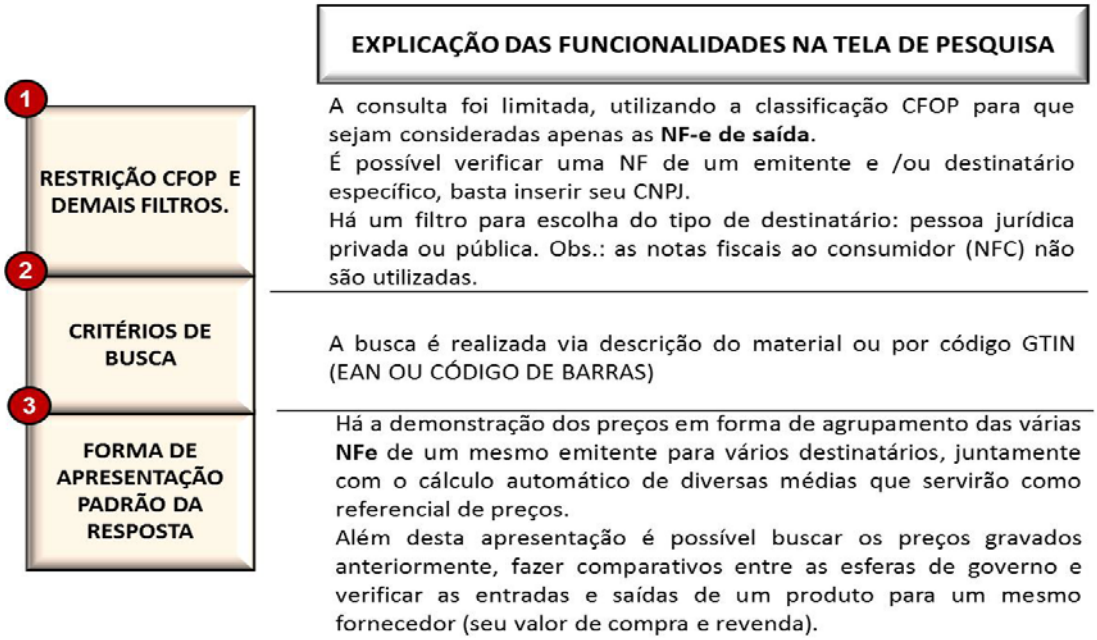


Figura 6 – Resumo das funcionalidades da tela de consulta à base de dados da NF-e.
Fonte: Sefaz-AM

O resultado da consulta é apresentado como um agrupamento de diversas NF-e de um mesmo emitente para vários destinatários. Então aplicamos dois critérios para escolha dos preços de mercado: quantidade comercializada, que deve ser o mais próxima possível da demanda do Poder Público, e destinatário da NF-e, que obrigatoriamente deve ser Pessoa Jurídica contribuinte final.

Uma vez selecionadas as notas fiscais, os preços unitários, se necessário, devem ser convertidos à mesma unidade de medida do catálogo de materiais do e-Compras.AM. Enfim selecionados, os preços são gravados, associados ao catálogo e-Compras.AM (ver figura ilustrativa).

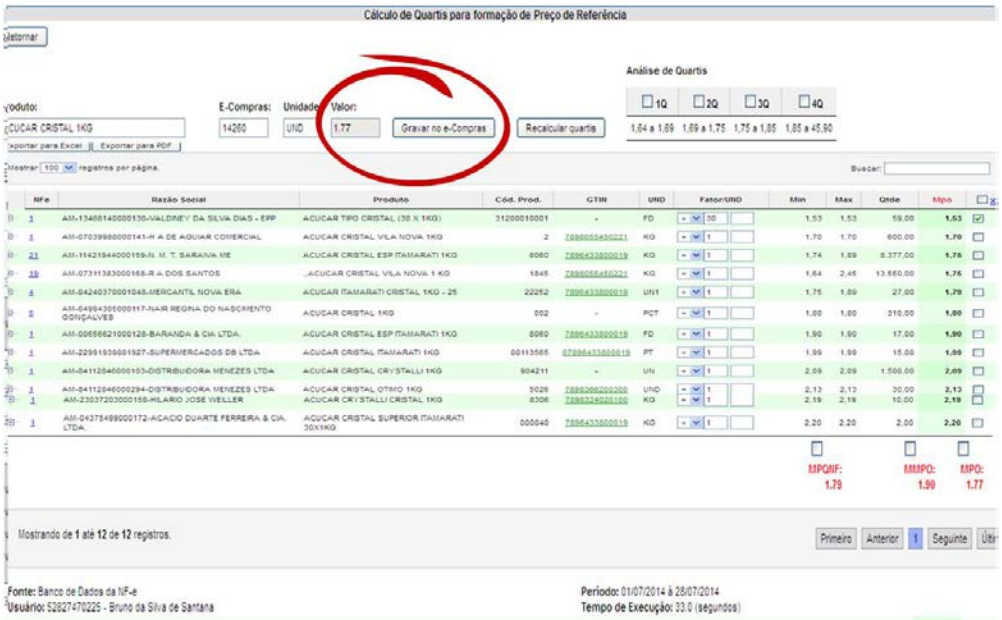


Figura 7 – Tela de retorno consulta á base de dados da NF-e. Em destaque, a gravação da pesquisa no banco de preços do Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras.AM).

Fonte: Consulta Banco de Preços / Sefaz-AM

Para melhor visualização dos resultados da consulta, os preços são retornados e classificados em quartis. Tal distribuição é sobremaneira relevante na automação da pesquisa de preços. O preço de referência é determinado, em regra, a partir do cálculo da média ponderada pela quantidade de material em cada NF-e. Não obstante, em casos muito específicos, sobretudo quando o grau de variação de preços não é função da quantidade adquirida, adotamos os critérios de cálculo da média ponderada pela quantidade de notas fiscais ou da média aritmética das médias ponderadas (por CNPJ emitente).

	APRESENTAÇÃO DAS FUNCIONALIDADES NA TELA DE RESPOSTAS
1 AGRUPAMENTO DE NOTAS	Há um agrupamento de notas fiscais (cada linha) de um mesmo fornecedor EMITENTE para vários fornecedores destinatários, referente ao mesmo descritivo.
2 MÍNIMO, MÁXIMO E MÉDIA PONDERADA	Em cada linha (conjunto de notas fiscais de um mesmo emitente), há a visualização do menor preço, do maior preço e da média ponderada entre esses preços.
3 INTEGRAÇÃO COM O E-COMPRAS	Após o cálculo e a escolha do preço referencial (MPQNF, MMPO, MPO), este deverá ser enviado para o *E-compras (sistema de compras do Estado)*.

Figura 8 – Resumo das funcionalidades da tela de retorno à consulta à base de dados da NF-e.

Fonte: Sefaz-AM

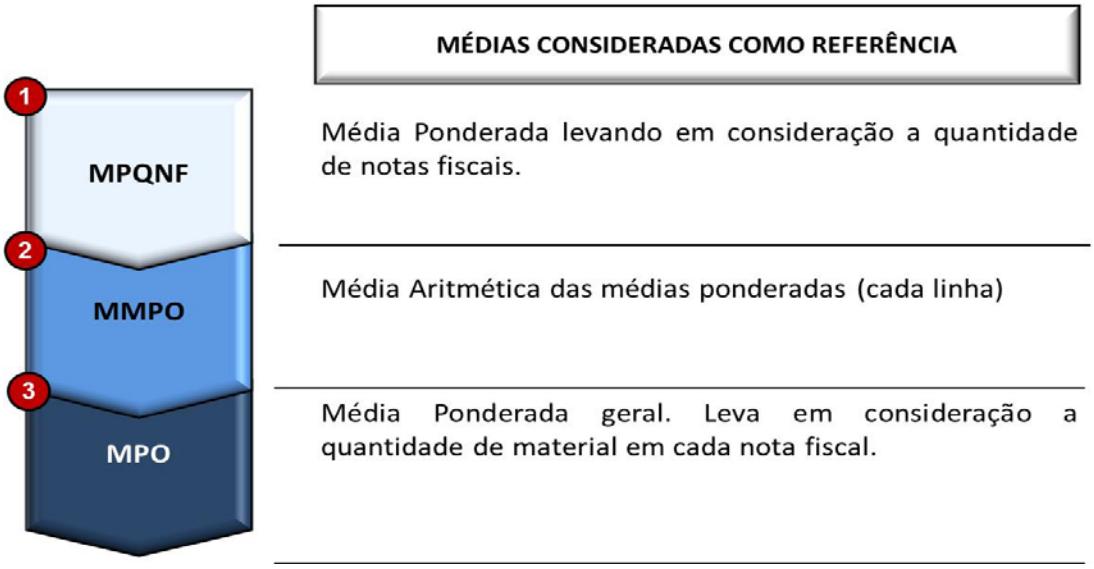


Figura 9 – Critérios estatísticos utilizados para cálculo do preço de referência.

Fonte: Sefaz-AM

Os preços pesquisados na base da NF-e são gravados no e-Compras.AM, módulo Banco de Preços, estando apto a compor o Mapa Comparativo, documento que instrui os processos de compras. O sigilo fiscal dos emitentes e destinatários é integralmente preservado. As pesquisas são apresentadas como “Transações da Base NFE”. A seguir figuras ilustrativas do Banco de Preços e do Mapa Comparativo.

SRP & BP ▸ Comparativo ▸ Comparativo de Pesquisa

Período de Preço Praticado : 01/01/2014 até 16/07/2014

1 - Especificação: (ID-14260) AÇÚCAR, Apresentação: cristal, Embalagem: primária plástica, Características Adicionais: de 1ª qualidade, Unidade de Fornecimento: pacote com 1 kg

COMPARATIVO

PREÇOS OBTIDOS EM DISPUTAS ELETRÔNICAS

PARTICIPANTES DO CERTAME

Participantes	Edital	Data adjudicação	Qtd	Marca	Preço Unitário
R A DOS SANTOS COMERCIAL - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	nova,proc.nac.custo Marca vila incluso	1,63
COMERCIAL REQUINTE EIRELI	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	ITAMARATI	1,67
MIKITOS INDUSTRIA E COMERCIO DE GENEROS ALIMENTICIOS DO AMAZONAS LTDA	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	Itamarati	1,89
FF COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	Itamaraty	1,90
FJAP E CIA LTDA - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	CRISTALLY	1,90
SOUBEL COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - ME	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	Q.SABOR	2,05
MERCANTIL TANGARA LTDA	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	Mestre Cuca	2,09
E DE A M DAMASCENO EIRELI - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	Itamarati	2,10
M J P RODRIGUES - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	ITAMARATI	2,20
E. M. HARRAQUIAN - EPP	PE 869/14	27/5/2014 09:18:49	800000	LONDRINA	2,30

Último preço registrado:	PE 869/14	2/6/2014	1,63
Último preço vencedor:	PE 869/14	2/6/2014	1,63

PESQUISA DE MERCADO

FORNECEDORES DA PESQUISA

Fornecedores Participantes	Pesquisa	Data	Qtd	Marca	Preço Unitário
TRANSAÇÃO DA BASE NFE	NFe	16/07/2014	0	ACUCAR CRISTAL 1KG	1,77
TRANSAÇÃO DA BASE NFE	NFe	07/04/2014	0	ACUCAR CRISTAL 1KG	1,85

Observação: Por questão de sigilo fiscal, os fornecedores oriundos de pesquisa da base NFe terão seus nomes ocultados.

Menor Preço obtido em Disputa Eletrônica:	1,63
Média Preço obtido em Disputa Eletrônica:	1,97
Menor Preço da Pesquisa de Mercado:	1,77
Média da Pesquisa de Mercado:	1,81
Média Geral:	1,89

Figura 10 – Banco de Preços disponível no e-Compras.AM. São disponibilizados os preços obtidos nas compras eletrônicas e pesquisas de mercado, preservado o sigilo fiscal nos casos de consulta à base de dados da NF-e.

Fonte: Sistema de Compras Eletrônicas e-Compras.AM / Sefaz-AM

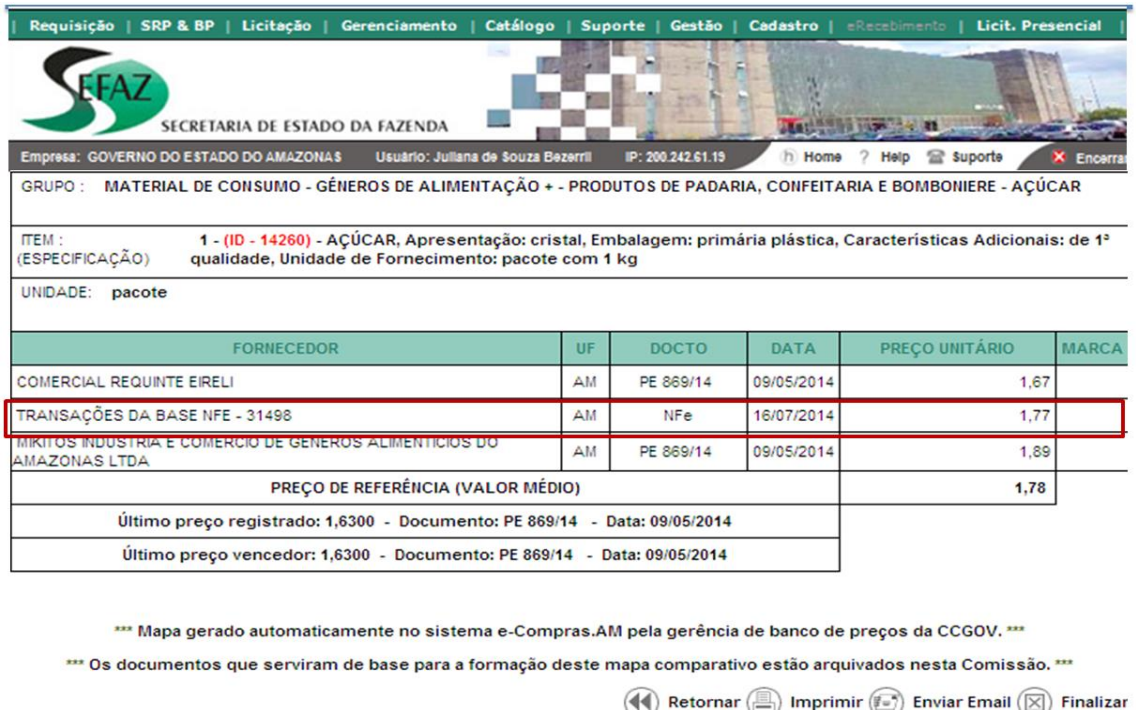


Figura 11 – Mapa Comparativo de Preços emitido eletronicamente no e-Compras.AM. O sigilo fiscal do emitente e destinatário da NF-e é preservado.

Fonte: Sistema de Compras Eletrônicas e-Compras.AM / Sefaz-AM

5. USO DA BASE DE DADOS DA NF-e PARA FINS DE PESQUISA DE MERCADO: IMPACTOS NOS PROCESSOS DE COMPRAS DE BENS

A utilização da NF-e como fonte de pesquisa de mercado resultou em um completo redesenho dos nossos processos de aquisição de materiais. Em virtude da maior precisão do preço de referência, por exemplo, alteramos a forma de avaliação dos resultados econômicos dos procedimentos de licitação. A distância entre o preço de referência e o preço final do pregão foi reduzida. A economia, considerando o cálculo histórico, obtida a partir da diferença entre o preço de referência e o preço final do pregão, não é mais referência em nossos processos.

Mas como mensurar a economia em pregões cujo preço de referência foi obtido a partir das transações na NF-e? Nossa metodologia de cálculo compara o preço

unitário das compras referenciadas pela NF-e em relação ao preço unitário nas compras não referenciadas. Em média, a economia é de 23% (vinte e três por cento), sobretudo quando comparada às dispensas de licitação ("tamanho" da oportunidade de redução de custos nas aquisições de bens).

Além de muito significativa na precificação de processos de compras, a pesquisa de mercado é uma etapa extremamente impactante no tempo do planejamento da aquisição. A consulta à base de dados da NF-e reduz significativamente o tempo de pesquisa e recursos de pessoal demandados no processo. Atualmente no Amazonas, dispomos de quatro pessoas dedicadas à pesquisa de preços, garantindo que aproximadamente 60% (sessenta por cento) dos nossos bens de consumo sejam adquiridos a partir do Sistema de Registro de Preços.

As figuras ilustrativas que seguem demonstram, resumidamente, a evolução da pesquisa de preços no Amazonas. Para ampliarmos o alcance da base de dados da NF-e, sem necessidade de aporte de pessoal, estamos investindo no desenvolvimento de uma metodologia para a automação da pesquisa de mercado. Detalhes estão disponíveis nas considerações finais.

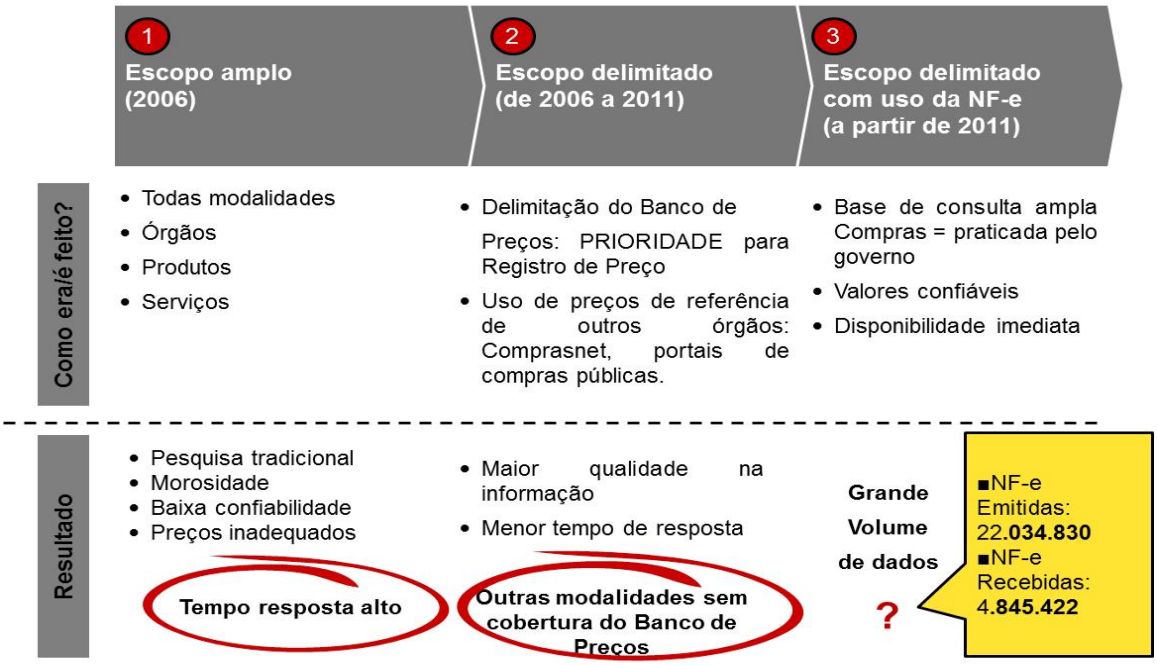
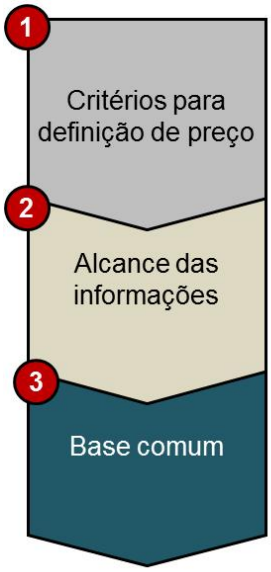


Figura 12 – Mapa resumido da evolução da pesquisa de preços no Amazonas.
Fonte: Sefaz-AM



ANTES	ATUAL
Falta de parâmetro	Estabelecimento de **preço máximo** para os itens do catálogo de materiais do sistema de compras (e-Compras.AM)
Atende ao Executivo Estadual.	Disponibilizar os **preços pesquisados** para os demais órgãos da Administração Pública Estadual, Federal e Municipal
Preços de aquisição dispersos.	Dar ampla **publicidade aos preços** das transações realizadas pelo setor público no Estado do Amazonas e servir como banco de preços, disponibilizado livremente no portal e-Compras.

Figura 13 – Mapa resumido da evolução da pesquisa de preços no Amazonas.
Fonte: Sefaz-AM

6. TRANSPARÊNCIA ATIVA

A pesquisa de preços na base de dados da NF-e representa um decisivo impacto na transparência das ações governamentais. Atualmente comparamos nossos preços com as aquisições de órgãos federais, município de Manaus, iniciativa privada, Ministério Público, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas. Isto nos permite analisar precisamente nossas oportunidades de redução de gastos, especialmente com bens consumíveis.

Entendendo que o melhor caminho para o aprimoramento contínuo da administração pública reside na transparência ativa das informações e incentivo ao controle social, publicamos nosso Banco de Preços e a evolução dos preços registrados em ata, comparando-os com os transacionados no mercado (base NF-e). Atualmente também compartilhamos os dados da NF-e com o Ministério Público Estadual, Assembleia Legislativa e principalmente Prefeitura de Manaus.

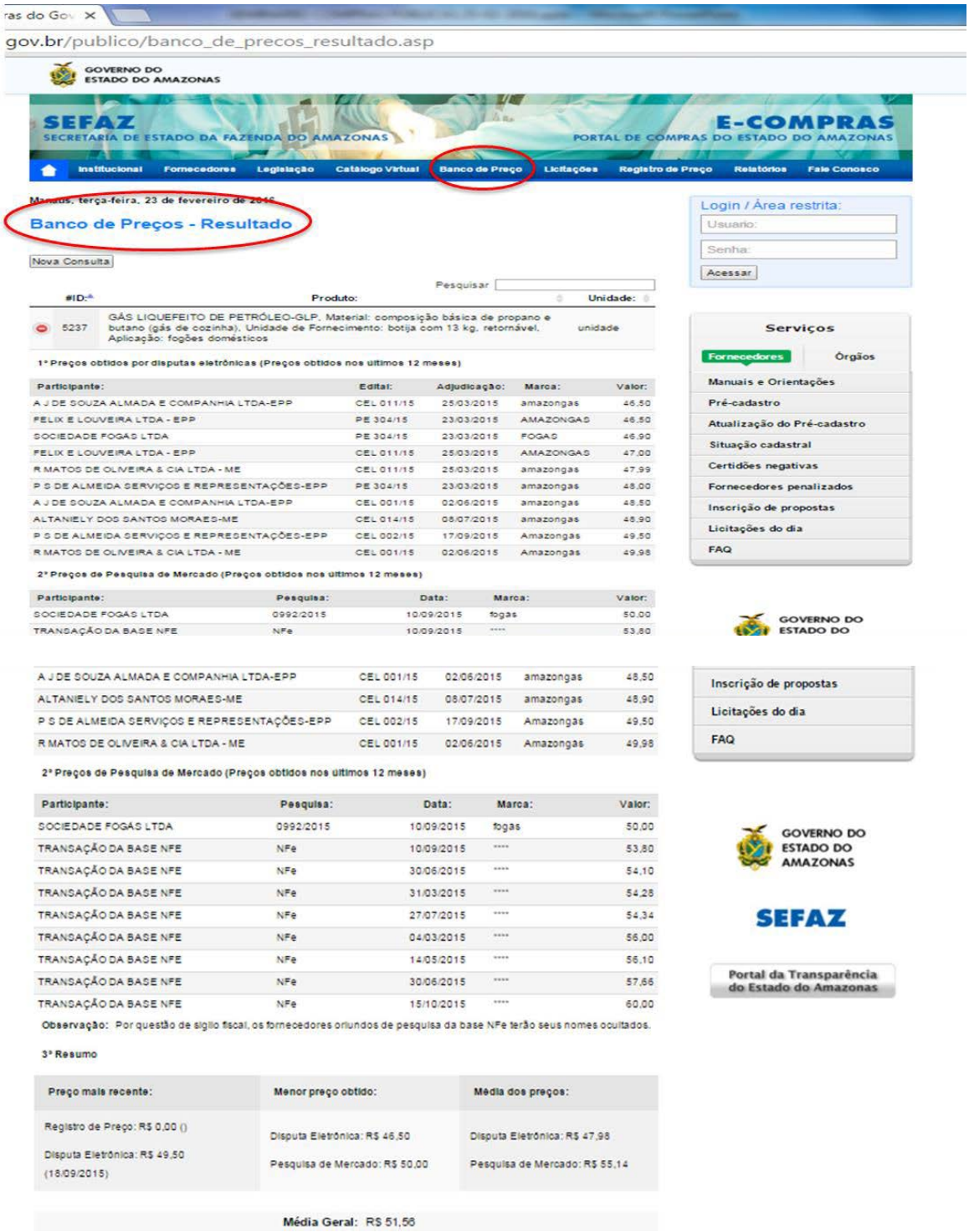


Figura 14 – Exemplo de consulta ao banco de preços, disponível na página inicial do e- Compras.AM (www.e-compras.am.gov.br).

Fonte: Sistema de Compras Eletrônicas e-Compras.AM / Sefaz-AM

Figura 15 – Comparativo preço registrado em ata e média das transações na base de dados da NF-e, publicado na página inicial do e-Compras.AM (www.e-compras.am.gov.br).

Fonte: Sistema de Compras Eletrônicas e-Compras.AM / Sefaz-AM

7. RESULTADOS OBTIDOS

Ainda que já citados, ou mesmo ilustrados, para avaliarmos os resultados obtidos a partir da base de dados da NF-e, dentre os quais destaco a transparência, não há indicadores padronizados para análise de desempenho e *benchmark*. Portanto, adotamos os indicadores que seguem para avaliação da eficiência, medida pelo tempo, e eficácia, medida pela economia, dos processos de compras de materiais.

O primeiro indicador de desempenho, denominado “Itens de materiais pesquisados na base da NF-e”, mede a quantidade de itens de bens com preços pesquisados na base da NF-e (percentual calculado em relação ao total de itens pesquisados). Salientando que há alguns materiais de dificuldade extrema para obtenção de cotação na base da NF-e, visto que o descritivo do item é insuficiente na nota fiscal, atingimos nos anos de 2014 e 2015 índices aproximados de 75% (setenta e cinco por cento) de matérias com preços de referência pesquisados na Nota Fiscal Eletrônica.

2012	2013	2014	2015
51,4%	69,2%	76,1%	75,2%

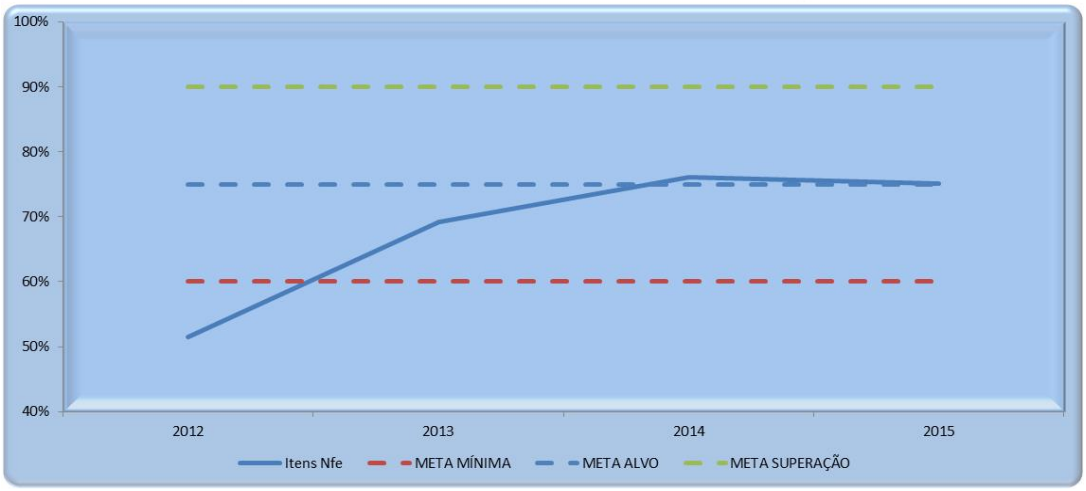
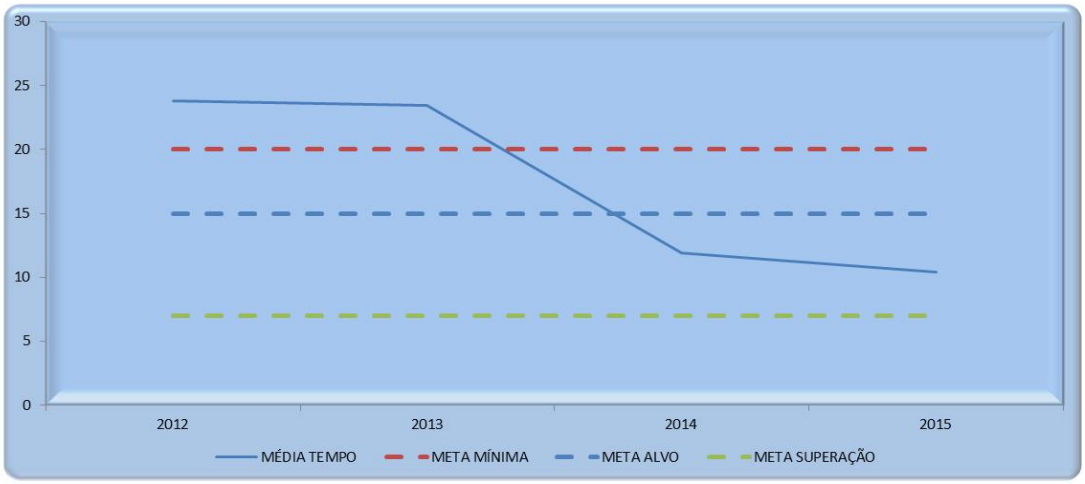


Gráfico 1 – Evolução da quantidade de itens, expressa em percentual, com preços pesquisados na base de dados da NF-e. Quanto maior o percentual, maior será o alcance da solução nas compras públicas e acurácia dos preços pesquisados.

Fonte: Sefaz-AM

O processo de pesquisa de preços na base de dados da NF-e é mais eficiente que as metodologias consagradas, tais como consulta ao mercado, pesquisa *web* ou banco de preços de outros órgãos. Medimos tal eficiência considerando o tempo médio de pesquisa de mercado e de conclusão de um pregão para registro de preços. Em ambos os casos, os ganhos foram muito significativos (vide resultados nos gráficos 2 e 3 que seguem).

2012	2013	2014	2015
24	23	12	10

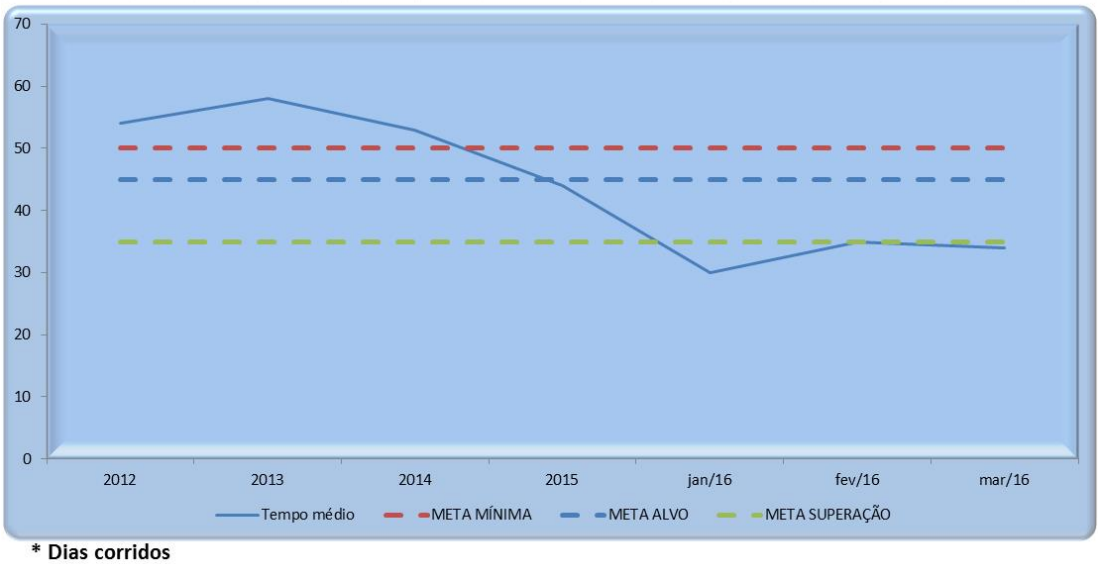


*** Dias corridos**

Gráfico 2 – Tempo médio para conclusão de uma pesquisa de preços, materiais e serviços, expresso em dias corridos, Quanto menor o tempo médio, maior a eficiência da pesquisa.

Fonte: Sefaz-AM

2012	2013	2014	2015	JAN/16	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV
54	58	53	44	30	35	34	-	-	-	-	-	-	-	-



* Dias corridos

Gráfico 3 – Tempo médio para conclusão do pregão eletrônico para registro de preços, expresso em dias corridos. Quanto menor o tempo médio, maior a eficiência do processo de compra.

Fonte: Sefaz-AM

A maior eficiência em nossos processos de aquisição colabora decisivamente para a ampliação das compras de materiais, especialmente consumíveis, a partir do Sistema de Registro de Preços, forma que, no Amazonas, demonstra-se, em média, 23% (vinte e três por cento) mais econômica, com ganhos de escala e redução de processos de licitação. Além disso, o uso da base de dados da NF-e contribui para a ampliação das compras eletrônicas, limitadas até R$ 8 mil (oito mil reais), nas aquisições de bens de pequeno valor.

Os gráficos 4 e 5 ilustram, respectivamente, o crescimento das compras a partir do registro de preços e da bolsa eletrônica de pequeno valor (até oito mil reais).

META	2103 516 mi	2014 556 mi	2015 407.8 mi	Até Mar/16 61.8 mi
55%	49,6%	52,6%	55,0%	59,4%

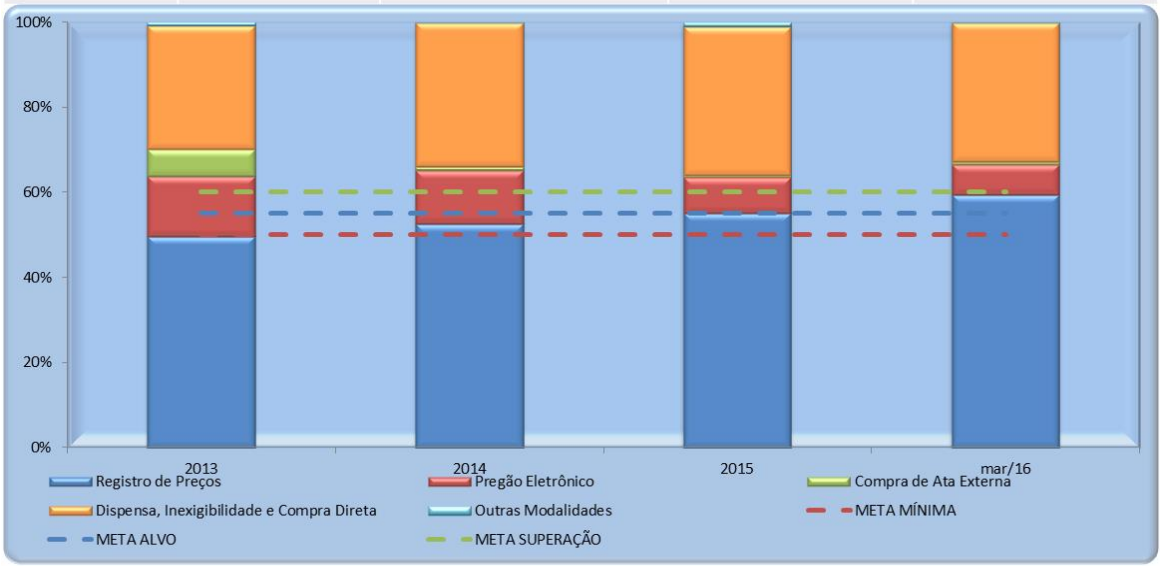


Gráfico 4 – Compras de materiais realizadas a partir do Registro de Preços. Quanto maior o índice, maior a economia e padronização das contratações.

Fonte: Sefaz-AM

2012 30 mi	2013 34 mi	2014 41 mi	2015 28.9mi	JAN/16 0.8 mi	FEV 2.5mi	MAR 4.2mi	ABR mi	MAI mi	JUN mi	JUL mi	AGO mi	SET mi	OUT mi	NOV mi
7,4%	6,3%	5,8%	19,4%	24,9%	23,3%	32,9%	-	-	-	-	-	-	-	-

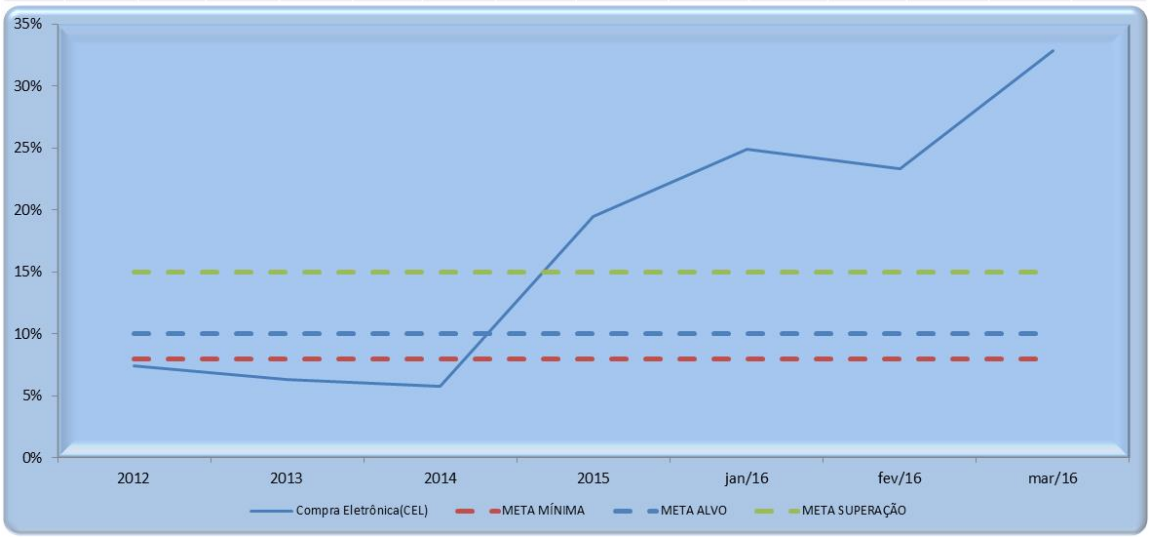


Gráfico 5 – Utilização da bolsa eletrônica de compras nas aquisições de pequeno valor (processos com valor até oito mil reais). Quanto maior este percentual, maior o número de processos competitivos e eletrônicos em substituição às dispensas de licitação.

Fonte: Sefaz-AM

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de maximização dos recursos disponíveis, acentuada pelo aumento da demanda por mais e melhores serviços, impõe à administração pública o desafio de aprimoramento contínuo dos seus custos e efetividade dos processos. O uso intensivo da tecnologia de informação, a integração dos processos, a capacitação de pessoal e capacidade de inovar tornaram-se essenciais para a sobrevivência da gestão pública.

O SPED Fiscal, destacando neste artigo o uso da base de dados da NF-e, destaca-se como um caminho curto e de enorme eficácia na gestão das compras públicas. A experiência do Amazonas retrata avanços bastante significativos, quais sejam na eficiência do processo (menor tempo de planejamento e execução da compra) ou nos resultados de preços unitários obtidos nas licitações. O gráfico que segue revela o controle dos gastos com bens consumíveis, em valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ainda que os serviços públicos tenham se expandido.

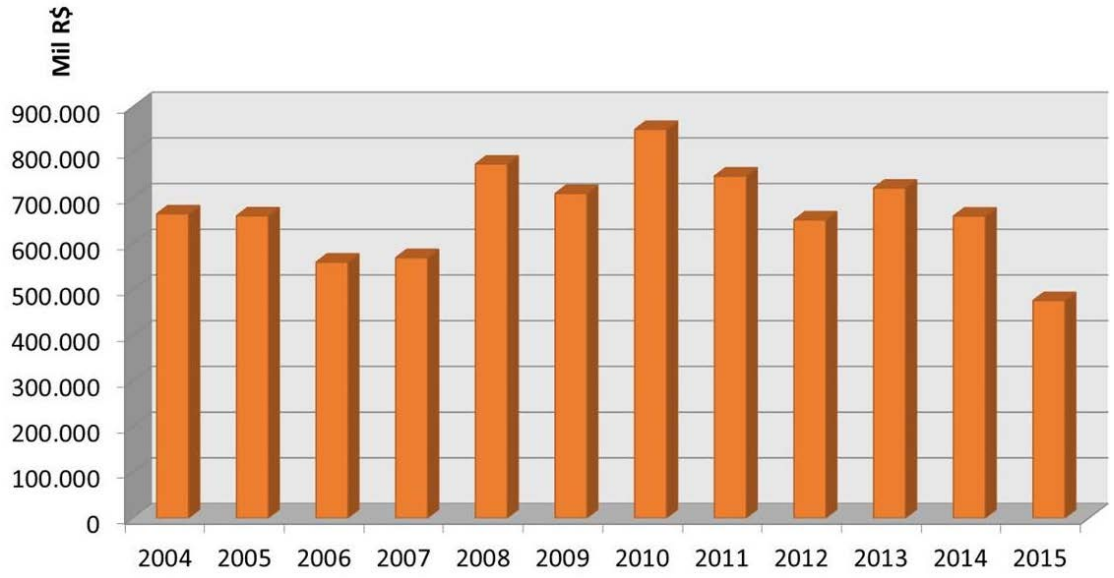


Gráfico 6 – Gastos com bens consumíveis, em mil reais (valores corrigidos pelo IPCA). Ainda que os serviços públicos tenham sido ampliados, os gastos estão controlados. A redução em 2015 deve-se sobretudo à queda da arrecadação

Fonte: Sistema Administração Financeira Integrada / Sefaz-AM

Ainda que estejamos utilizando intensamente os dados da NF-e, nosso maior desafio é a automação da pesquisa de mercado. Atualmente estamos testando, em um conjunto de 20 (vinte) itens de bens de consumo, o modelo estatístico de Distribuição de Gauss (ou Distribuição Normal), aplicando o Método Seis Sigma.

Embora a Capabilidade do processo seja medida por item, a análise e tratamento dos dados estão incorporados á pesquisa de preços. Este é um ganho significativo, pois a automação está sendo construída sem nenhum acréscimo de tarefas à equipe de catalogação.

Os resultados até então obtidos, ilustrados nos gráficos 7 e 8 a seguir, que contemplam 3 (três) itens de materiais farmacológicos e outros 3 (três) itens de gêneros alimentícios. Além dos preços comparados às transações na NF-e, avaliamos as variações de preços em relação ao IPCA. Esta perspectiva ilustra que índices de inflação não traduzem o comportamento de variação de preços de itens individualmente, mas sim de um conjunto de produtos comercializados. Portanto, o uso do mecanismo de reajuste de preços, utilizando índices oficiais, muito utilizado na atualização de preços de referência, demonstra-se totalmente ineficaz.

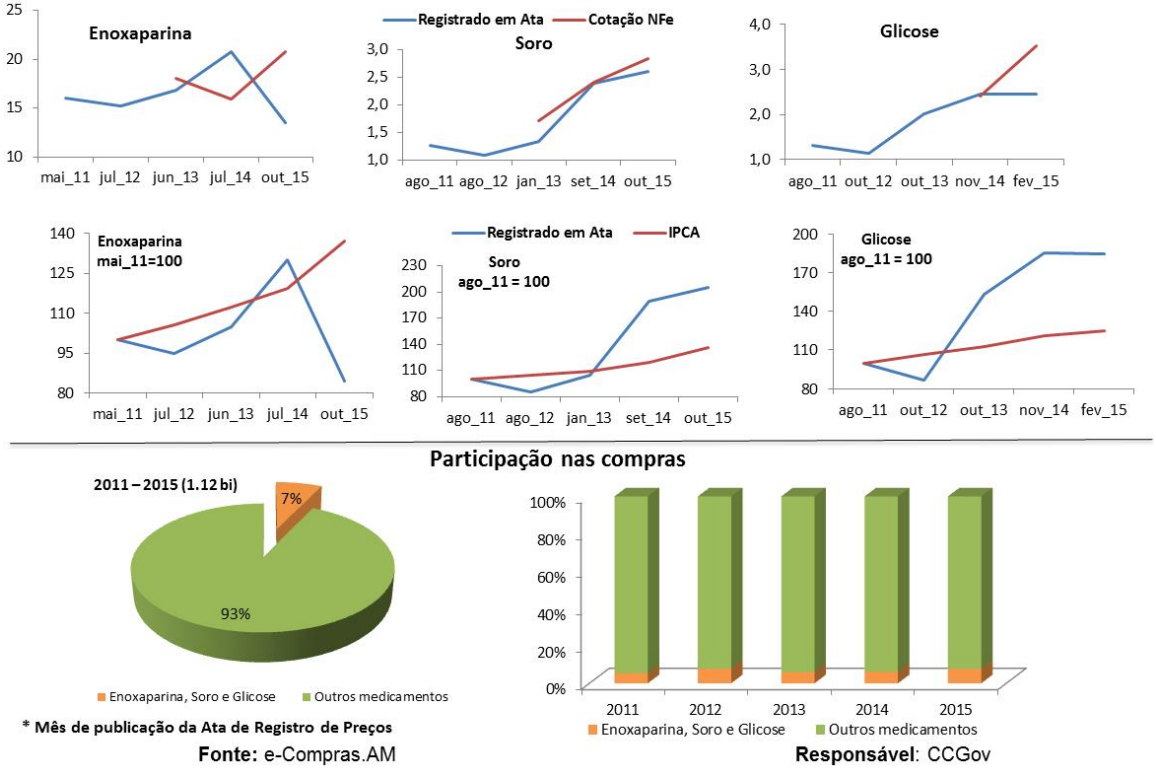


Gráfico 7 – Comparativo de preços de medicamentos com a nota fiscal eletrônica e variação do IPCA. Observa-se que o comportamento do IPCA não é representativo na definição de preços de referência dos produtos avaliados.

Fonte: Sefaz-AM

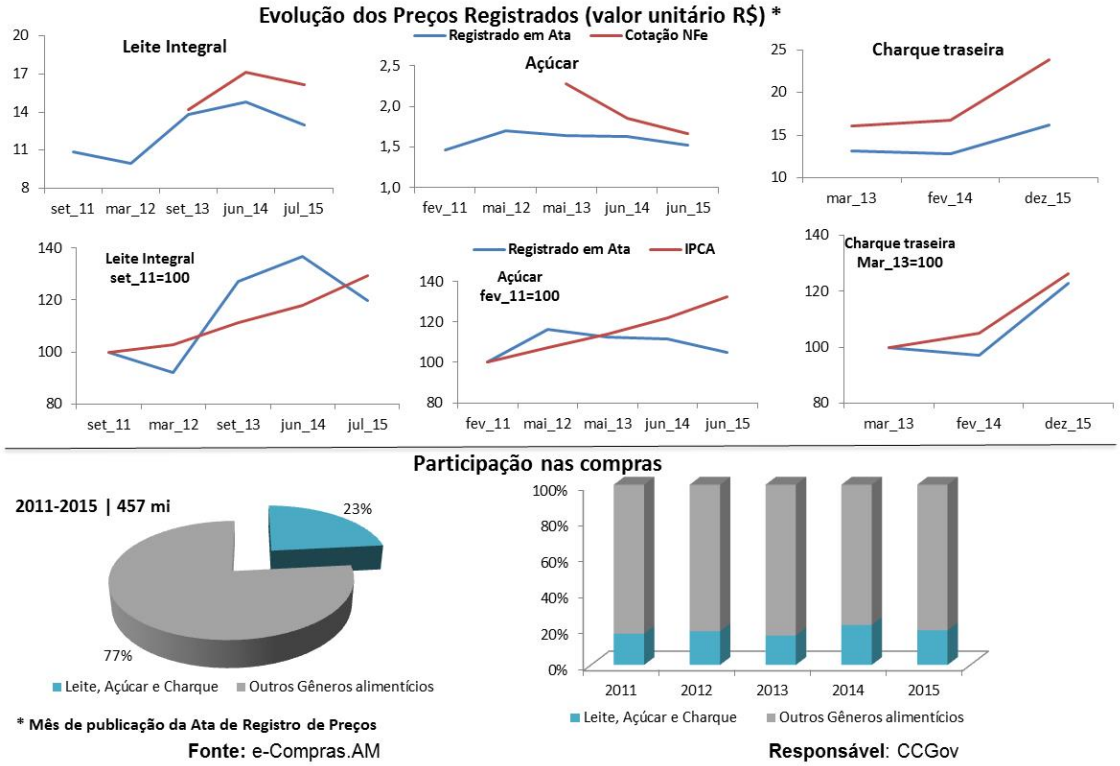


Gráfico 8 – Comparativo de preços de gêneros alimentícios com a nota fiscal eletrônica e variação do IPCA. Observa-se que, para o item açúcar, o comportamento do IPCA não espelhou a variação de preços no mercado.

Fonte: Sefaz-AM

A mineração de dados, a integração dos processos e a informação como base prioritária para a tomada de decisão concorrem fundamentalmente para a gestão das finanças públicas. A velocidade das transformações e o desejo de conquista de mais e melhores serviços, sem aumento de custos, impõem ao gestor público os desafios de transparência e controle social. Não há um outro caminho a seguir senão capacitar intensivamente a administração de tecnologia, inovação e capital humano.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Houaiss, A. **Dicionário da língua portuguesa**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

Falconi, Vicente. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia**, 8. ed. Minas Gerais: INDG, 2004.

Guia PMBOK. **Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**. 3. Ed. Newtown Square, Pennsylvania, 2004.
Xavier, Carlos Magno da Silva; Vivacqua, Flávio Ribeiro; Macedo, Otualp Sarmento; Xavier, Luiz Fernando da Silva. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos – METHODWARE, Abordagem prática de como iniciar, planejar, executar, controlar e fechar projetos**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 24 de abril de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.158**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do? Method =listarNorma. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.160**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do? Method =listarNorma. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.161**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do? Method =listarNorma. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.162**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do? Method =listarNorma. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.163**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do? Method =listarNorma. Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Lei delegada nº 73** – AM, de 18 de maio de 2007. Disponível em http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do?method=listarNorma. Acesso em 24 de abril de 2016.

AFONSO, Antônio Rodrigues; ANDRADE, Jeordane Oliveira. **MANUAL DE GESTÃO**. Manaus, AM. Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado da Fazenda, 2014.

A DOSIMETRIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A FORNECEDOR

Diego Souza Lobão

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar a ação pioneira do Estado da Bahia, acerca da regulamentação da parte das sanções administrativas prevista na Lei Licitações e Contratos Administrativos do Estado da Bahia n° 9.433/05, através da instituição de dosimetria destas penas, que podem ser aplicadas aos Fornecedores candidatos a cadastramento, licitantes ou contratados,que pratiquem condutas ilícitas descritas no mesmo normativo, após tramitação de regular Processo Administrativo.

Baseado em parâmetros já concebidos no artigo 196 do diploma legal supracitado, nos Princípios Constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, celeridade processual e legalidade, bem como nas demais normas previstas em Direito, além de garantir a aplicação de uma sanção justa e transparente, foi publicado o Decreto estadual n° 13.967/12, buscando qualidade nas compras públicas, através do afastamento de Fornecedores que pratiquem conduta irregular, e qualificando aquisição de compras e serviços pela Administração Pública estadual com a manutenção de parceiros responsáveis e cumpridores de suas obrigações contratuais, através também da entrega de produtos de qualidade, necessários para a oferta de uma prestação de serviço público de excelência.

O referido Decreto instituiu também um Sistema de Registro Cadastral, aduzindo também normas e procedimentos para os órgãos que desempenham atividades voltadas com o Cadastro de Fornecedores do Estado e que apuram os processos administrativos originados das irregularidades constantes dos artigos 184 e 185 da Lei estadual 9.433/05, praticadas pelos Fornecedores.

Isto posto, o expediente mostra a implementação de uma ferramenta nova, voltada a fortalecer a fiscalização e o crivo da administração em manter apenas bons Fornecedores, visando a excelência no Serviço Público, por meio de aplicação de recursos públicos em produtos e serviços de qualidade.

2 - ANTECEDENTE HISTÓRICO DAS PENAS ADMINISTRATIVAS NAS LEIS DE LICITAÇÕES

No Brasil, a carta magna de 1988 dispôs no seu artigo 37, inciso XXI,que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, nos termos da Lei.

Sendo assim, como o dispositivo previsto naConstituição Federal de 1988, necessitava de regulamentação, foi publicada a Lei Federal nº 8.666 em 21 de junho de 1993, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, aplicáveis a todos os entes federados, além de cláusulas específicas, acerca do procedimento a ser utilizado no âmbito da União.

No referido normativo consta capítulo destinado a aplicação de sanções administrativas, a serem aplicadas aos fornecedores que pratiquem atos ilícitos previstos no mesmo diploma legal.

Sendo assim, no capítulo IV, da Lei n° 8666/93, que trata das sanções administrativas e da tutela judicial, encontramos nos seus artigos 81 e 86 a 88, previsões de condutas e penalidades aos fornecedores infratores, senão vejamos:

> Art. 81. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas.
>
> [...]
>
> Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.
>
> § 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.
>
> § 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.
>
> § 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

> Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
>
> I - advertência;
>
> II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
>
> III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
>
> IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.
>
> § 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.
>
> § 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.
>
> § 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.
>
> Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:
>
> I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
>
> II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;
>
> III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Mister se faz ressaltar que,até a edição do estatuto licitações e contratos do Estado da Bahia, a Lei nº 9.433/2005, a apuração das supostas irregularidades cometidas por fornecedores e suas penalidades no referido Estado eram fundamentadas na Lei Federal nº 8.666/1993.

Contudo, da análise da Lei Federal em comento, observa-se que o artigo 87 trata das penalidades aplicáveis apenas aos contratados que cometam falhas, além da previsão das irregularidades serem genéricas, deixando muita discricionade à

Administração, acerca do enquadramento das penas em face a conduta praticada pelo fornecedor, sem qualquer parâmetro.

Contra esta abertura interpretativa se manifestou o eminente jurista Marçal Justen Filho a ponto de considerar “impossível aplicar qualquer das sanções previstas no artigo 87 sem que as condições específicas de imposição estejam explicitadas”. Ainda segundo o professor, “a lei silenciou acerca dos pressupostos de aplicação de cada sanção” quando não poderia “remeter à Administração a faculdade de escolher quando e como aplicar cada sanção prevista no artigo 87, pois isso ofenderia o princípio da legalidade” Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Justen Filho (2003:570/571)

Outrossim, salienta-se, ainda, que os artigos 81 e 88 da aludida Lei aduzem também a previsão de ilícito que possa ser perpetrado por licitante, mas de maneira ainda tímida, haja vista as poucas condutas tipificadas, bem como a referida legislação novamente não faz nenhuma correlação da conduta em face à penalidade adequada a cada caso, deixando novamente uma grande discrionariedade à Administração nesta eleição.

Nesta mesma linha, verifica-se que a Lei não instituiu percentuais para as multas, apenas estipulou que as mesmas estariam previstas no instrumento convocatório e no contrato. Também foi tímida a Lei Federal n° 8.666/93 no tocante a matéria processual, sendo que apenas previu no processo administrativo que o fornecedor apresentasse defesa prévia, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, como pré-requisito para aplicação das sanções previstas no artigo 87, conforme dispõe o seu § 2°.

Contudo, em âmbito regional, o Estado da Bahia instituiu em 1º de março de 2005 a Lei nº 9.433, que dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito do Estado, trazendo diversas inovações em relação a norma geral.

As ilustres Procuradoras do Estado Leyla Bianca Correia Lima da Costa e Edite Mesquita Hupsel enaltecem o caráter inovador da Lei estadual ao afirmar que:

> A nova lei baiana, pautada nos princípios consagrados na Constituição Federal e naqueles específicos da licitação, propiciou redução do tempo de conclusão das licitações, desburocratizou o procedimento licitatório e vem ensejando a obtenção de melhores preços com maior qualidade, gerando significativa economia para a Administração e trazendo maior rapidez e eficiência nas contratações. Fonte: Comentários à lei de licitações e contratações do Estado da Bahia, 2ª edição (2006).

O Regulamento estadual supracitado não vem somente revogar a Lei estadual nº 4.660, datada de 08 e abril de 1986, que se encontrava sem consonância com a Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de 1989, bem como do diploma federal de licitações e contratos administrativos de 1993, mas também traz inúmeras inovações no tocante ao procedimento, frutos daobservação das dificuldades da Lei nº 8.666/93 e das vantagens vivenciadas pela Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 5.450/2005 que trata do Pregão.

Das novidades aduzidas pela nova Lei estadual de licitação, encontra-se a inclusão da modalidade Pregão e as hipóteses de saneamento de falhas formais no processo licitatório,a inversão das fases em todas as modalidades da licitação, bem como a nova parte das sanções administrativas, disposta no Capítulo XI, artigos 184 a 200, que é o foco do presente trabalho.

Nesta seção, que trouxe regras novas de aplicação de sanção no âmbito estadual, verifica-se como novidades a majoração do prazo da sanção de suspensão por tempo determinado do direito de licitar e contratar para até 05 (cinco) anos em relação a Lei Federal, que previa o prazo máximo da aludida pena em até 02 (dois) anos. Também consta do normativo em questão o rito do processo administrativo para aplicação da penalidade ora tratada, concedendo ao fornecedor a possibilidade de apresentar razões finais além da defesa prévia. A Lei estadual aduziu, ainda, parâmetros para aplicação de multa, em uma relação entre a conduta e o percentual a ser aplicado, bem como criou regras na aplicação de sanção, vinculando determinadas condutas ilícitas a determinadas penalidades, além de apresentar um rol de irregularidades praticadas por licitantes e outro para contratados, conforme descrito nos artigos 184, 185, 186, 190, 192, 194 e 195:

Art. 184 - Constitui ilícito administrativo a prática dos seguintes atos pelo licitante:

I -impedir, frustrar ou fraudar o procedimento licitatório, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem;

II -devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo;

III -afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

IV -desistir de licitar, em razão de vantagem oferecida;

V -apresentar declaração ou qualquer outro documento falso, visando ao cadastramento, à atualização cadastral ou à participação no procedimento licitatório;

VI -recusar-se, injustificadamente, após ser considerado adjudicatário, em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, exceto quanto aos licitantes convocados nos termos do art. 59, inciso XII, desta Lei, que não aceitarem a contratação nas mesmas condições propostas pelo primeiro adjudicatário, inclusive quanto ao prazo e preço;

VII - cometer fraude fiscal.

Art. 185 - Constitui ilícito administrativo a prática dos seguintes atos, pelo contratado:

I - admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, durante a execução do contrato celebrado com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais;

II -haver concorrido, comprovadamente, para a consumação de ilegalidade, obtendo vantagem indevida ou se beneficiando, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais;

III -ensejar a sua contratação pela Administração, no prazo de vigência da suspensão do direito de licitar ou contratar com a Administração ou da declaração de inidoneidade;

IV -incorrer em inexecução de contrato;

V -fraudar, em prejuízo da Administração, os contratos celebrados:

a) elevando arbitrariamente os preços;

b) vendendo, como verdadeiro ou perfeito, bem falsificado ou deteriorado;

c) entregando bem diverso do contratado;

d)alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

e) tornando, injustificadamente, mais oneroso o contrato.

VI -frustrar, injustificadamente, licitação instaurada pela Administração;

VII - cometer fraude fiscal.

Art. 186 - Ao candidato a cadastramento, ao licitante e ao contratado, que incorram nas faltas previstas nesta Lei, aplicam-se, segundo a natureza e a gravidade da falta, assegurada a defesa prévia, as seguintes sanções:

I -multa, na forma prevista nesta Lei;

II - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não excedente a 05 (cinco) anos;

III -declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes desta punição e até que seja promovida sua reabilitação perante a Administração Pública Estadual;

IV -descredenciamento do sistema de registro cadastral.

Parágrafo único - As sanções previstas nos incisos II, III e IV deste artigo deverão ser aplicadas ao adjudicatário e ao contratado, cumulativamente com a multa.

[...]

Art. 190 - Concluída a instrução processual, a parte será intimada para apresentar razões finais, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

[...]

Art. 192 - A inexecução contratual, inclusive por atraso injustificado na execução do contrato, sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, que será graduada de acordo com a gravidade da infração, obedecidos os seguintes limites máximos:

I -10% (dez por cento) sobre o valor da nota de empenho ou do contrato, em caso de descumprimento total da obrigação, inclusive no de recusa do adjudicatário em firmar o contrato, ou ainda na hipótese de negar-se a efetuar o reforço da caução, dentro de 10 (dez) dias contados da data de sua convocação;

II -0,3% (três décimos por cento) ao dia, até o trigésimo dia de atraso, sobre o valor da parte do fornecimento ou serviço não realizado ou sobre a parte da etapa do cronograma físico de obras não cumprido;

III -0,7% (sete décimos por cento) sobre o valor da parte do fornecimento ou serviço não realizado ou sobre a parte da etapa do cronograma físico de obras não cumprido, por cada dia subseqüente ao trigésimo.

[...]

Art. 194 - Serão punidos com a pena de suspensão temporária do direito de cadastrar e licitar e impedimento de contratar com a Administração os que incorram nos ilícitos previstos nos incisos VI e VII do art. 184 e I, IV, VI e VII do art. 185 desta Lei.

Art. 195 - Serão punidos com a pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a

> autoridade competente para aplicar a punição, os que incorram nos ilícitos previstos nos incisos I a V do art. 184 e II, III e V do art. 185 desta Lei.
>
> [...]"

Nesta mesma inteligência, a Lei estadual inovou mais uma vez com elaboração de dispositivo que trata da desconsideração da personalidade jurídica de empresa, a fim de evitar que o sócio de uma empresa sancionada possa participar de outras licitações ou contratar com a Administração Pública Estadual através de outras empresas, constituídas posteriormente à empresa penalizada, de acordo com o disposto no artigo 200:

> Art. 200 - Fica impedida de participar de licitação e de contratar com a Administração Pública a pessoa jurídica constituída por membros de sociedade que, em data anterior à sua criação, haja sofrido penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração ou tenha sido declarada inidônea para licitar e contratar e que tenha objeto similar ao da empresa punida.

Também consta da Lei estadual a obrigatoriedade da Administração Pública estadual, através de um órgão central de inscrição cadastral, em manter o registro unificado das pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar de licitação e celebrar contratos com os órgãos e entidades do Estado.

Apesar do avanço no que concerne a abrangência dos dispositivos que tratam do capítulo das sanções previstos na Lei estadual nº 9.444/05, havia um entendimento, sobretudo entre os gestores da área de compras e licitações da Secretaria da Administração, além dos procuradores da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado, de que persistia uma carência de regulamentação em torno deste tema, sobretudo em relação à dosimetria da penalidade de suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração.

Neste sentido manifestaram-se os procuradores André Magalhães, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto, ao apresentarem a minuta de decreto abordando a temática das penalidades administrativas:

> A construção da minuta de decreto que ora se apresenta é a resultante de discussões entre os representantes desta Procuradoria e os servidores da Superintendência de Serviços Administrativos, direcionadas a dotar o Estado da Bahia de uma normatização acerca da imposição de sanções

> administrativas geradas a partir da Lei estadual nº 9.433/05, em face da destacada precariedade da regulamentação até agora existente, apesar de ser um tema de interesse de todos os órgãos e entidades que realizam licitações e celebram contratos. Fonte: PARECER Nº PA-NASC-ALM-LBC-FFB-067/2011 (2011:2)

Em resumo, o normativo que se apresenta no item subseqüente buscou atender aos seguintes objetivos:

a) Definir a finalidade, os objetivos e a organização do Sistema de Registro Cadastral;
b) Descentralizar a instrução do processo de apuração de suposta irregularidade praticados por licitantes ou contratados, através das comissões processantes local constituídas em cada Unidade Gestora do Estado; e
c) Estabelecer a dosimetria das sanções, tomando por base a natureza da falta, a gravidade do ilícito, os prejuízos advindos para a Administração Pública e a reincidência na prática do ato.

Contudo, por se tratar de uma norma recente e inovadora, mas, sobretudo, dinâmica, esta se considera ser resultado dos movimentos iniciais no sentido da regulamentação perseguida sobre a matéria e que será alvo de paulatino aperfeiçoamento, a partir da sua cotidiana experimentação, estando, nesse momento, em fase de avaliação da necessidade de sua atualização.

Neste diapasão, o Estado da Bahia, visando à segurança jurídica na aplicação de suas normas, ciente do seu papel de melhorar a qualidade do rol de fornecedores cadastrados, em prol da eficiência dos processos licitatórios e da formalização dos contratos de bens e serviços, editou o Decreto nº 13.967, de 07 de maio de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Registro Cadastral, disciplina a dosimetria das sanções administrativas previstas na Lei nº 9.433/05 e cria no âmbito dos órgãos e entidades estaduais as comissões processantes destinadas a conduzir os procedimentos administrativos para a apuração de ilícitos praticados por candidatos a cadastramento, licitantes e contratados.

3 – Do Decreto Nº 13.967 de 07 de maio de 2012

3.1 - Sistema de Registro Cadastral

O Sistema de Registro Cadastral do Poder Executivo do Estado da Bahia tem por finalidade disciplinar a articulação entre os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual no que concerne à inscrição, acompanhamento e controle do desempenho das pessoas físicas e jurídicas, interessadas em participar de licitações e celebrar contratos.

O caráter sistêmico do decreto foi destacado pelos procuradores André Magalhães, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto integrantes do grupo de trabalho criado para a elaboração do normativo:

> ...com este foco, pretendemos, já a partir do art. 1º, reconhecer à normativa o seu caráter sistêmico – haja vista que o fim precípuo do registro cadastral é a integração de todos os organismos que licitam, embora tenhamos procurado preservar a autonomia das entidades dotadas de personalidade jurídica própria.... Fonte: PARECER Nº PA-NASC-ALM-LBC-FFB-067/2011 (2011:3).

Os objetivos do Sistema de Registro Cadastral, de acordo com o artigo 2 do normativo em comento, são:

a) estabelecer fluxos permanentes de informações entre os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, para prover o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado;
b) viabilizar a anotação no registro cadastral do acompanhamento e atuação dos licitantes quanto ao cumprimento das obrigações assumidas;
c) promover a utilização do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado;
d) padronizar os procedimentos de apuração de irregularidades cometidas por candidatos a cadastramento, licitantes ou contratados;
e) assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos de apuração de ilícitos administrativos aos candidatos a cadastramento, licitantes ou contratados;
f) uniformizar os parâmetros para a aplicação de sanções administrativas;
g) consolidar as informações concernentes às sanções aplicadas.

Considerando o foco do trabalho, que é a regulamentação das penas administrativas, observa-se que o Sistema de Registro Cadastral, de acordo com suas finalidades, foi idealizado também para dar suporte ao modo de apuração das irregularidades praticadas, de forma descentralizada, com a instalação de Comissões Processantes Locais, prevendo uma série de regras de procedimento, a fim de dar celeridade na apuração dos processos, mas sempre em observância as regras constitucionais e da Lei estadual n° 9.433/05 sobre o direito da ampla defesa e do contraditório, que anteriormente era feita apenas por uma comissão processante, localizada na Secretaria da Administração do Estado da Bahia - SAEB.

Visando a sistematização do funcionamento destas atividades previstas em Lei, o normativo preservou as atuais estruturas dos órgãos evitando novas despesas relacionadas à criação de cargos, ampliando o custeio da máquina pública, ofertando nova designação às unidades em relação às novas atribuições que o Decreto aduzia, observando seu funcionamento anterior.

Desta forma, o sistema composto por órgãos existentes ou que já podem existir facilitariam a harmonia de seu funcionamento a partir das definições de suas competências.

Sendo assim, a Secretaria da Administração do Estado da Bahia ficou como o Órgão Central do Sistema de Registro Cadastral, função exercida através da Coordenação de Cadastro e Apoio Operacional (atual Diretoria de Suporte à Logística), tem por finalidade também apoiar as atividades de planejamento e execução das ações sistêmicas da Superintendência de Serviços Administrativos (atual superintendência de Recursos Logísticos).

Os Órgãos Setoriais, Seccionais e Externos foram representados pelas comissões processantes das demais secretarias e dos órgãos em regime especial, das autarquias e fundações, e das empresas públicas e sociedades de economia mista além dos órgãos dos demais poderes interessados em utilizar o Cadastro Unificado de fornecedores do Estado da Bahia, respectivamente, conforme reza o artigo 3° do Decreto:

> Art. 3º - O Sistema de Registro Cadastral do Poder Executivo do Estado da Bahia tem a seguinte composição:
>
> I - Órgão Central de Registro Cadastral: integrante da estrutura da Secretaria da Administração;
>
> II - Órgãos Setoriais: comissões processantes instituídas no âmbito das Secretarias de Estado ou de órgãos em regime especial;
>
> III - Órgãos Seccionais: comissões processantes instituídas no âmbito das autarquias e fundações da Administração Pública estadual;
>
> IV - Órgãos Externos: comissões processantes instituídas no âmbito das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas estaduais e demais órgãos públicos e entidades administrativas interessados em utilizar o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado da Bahia.

3.2. - Comissões: espécies e atribuições

Com a edição do Decreto nº 13.967/2012, foram instituídas 03 (três) espécies distintas de comissões, sendo uma Comissão de Inscrição para o Cadastro de Fornecedores do Estado, que tem a função de exame dos documentos apresentados por pessoas físicas ou jurídicas interessadas em participar de licitações, firmar contratos com os órgãos e entidades da Administração Pública estadual e acompanhar o desempenho dos mesmos. As outras duas Comissões Processantes Sancionatórias são voltadas à apuração de irregularidades administrativas, cumprindo funções relevantes no sistema, sendo a Central e as Locais, de acordo com os arts. 6°, 7° e 8° do normativo em comento.

As 02 (duas) primeiras comissões são de responsabilidade do órgão central, ou seja, da Coordenação de Cadastro e Apoio Operacional, ficando a terceira comissão a cargo dos demais órgãos e entidades que compõem o sistema.

Importante esclarecer que há uma diferença de funções entre a Comissão Processante Central e a Comissão Processante Local, sendo que a primeira cabe a apuração de irregularidade praticadas por fornecedor quando for contra a SAEB, quando se tratar de ilícito que enseja a aplicação de declaração de inidoneidade e se apuração do caso tratar de questões sistêmicas e de interesse público. No tocante a segunda, a saber, Comissão Processante Local, está incumbida de apurar os ilícitos administrativos praticados pelo fornecedor que resultem apenas na sanção de multa ou na suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual.

Quanto a composição das Comissões, o normativo estabeleceu que a comissão de inscrição e registro cadastral deveria ser formada por, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos 02 (dois) deles servidores efetivos, enquanto que as comissões processantes central e local seriam compostas por, no mínimo, 03 (três) servidores efetivos e estáveis.

3.3 - Da regulamentação das penas da Lei 9.433/05 pela dosimetria.

Como já dito anteriormente, havia uma necessidade de regulamentar as sanções administrativas previstas no artigo 186, especialmente a constante do seu inciso II, aplicáveis aos casos de prática das irregularidades previstas nos artigos 184 e 185, a fim de observar os critérios do artigo 196, todos da Lei estadual n° 9.433/05.

O grupo de Trabalho formado pela PGE e SAEB, visando elaborar regras para mensurar a penalidade aplicada aos Fornecedores que perpetraram os ilícitos apontados, com base na razoabilidade e proporcionalidade, bem como observando os requisitos dispostos no artigo 196, criou uma fórmula de dosimetria de penalidade baseada no Código Penal Brasileiro, no qual se delimita a pena base abstrata, que é a pena inicial, e depois se verifica através da gravidade, prejuízo e reincidência, se a pena base irá aumentar ou diminuir, através de agravantes e atenuantes detectados na conduta praticada, em relação a cada caso, e no histórico da empresa junto ao Cadastro de Fornecedores do Estado - CAF.

Sendo assim, a dosimetria foi classificada nas seguintes fases:

3.3.1. Natureza da falta

Os ilícitos previstos nos artigos 184 e 185 da Lei nº 9.433/05 foram classificados no artigo 14 e seus incisos do Decreto nº 13.967/12, segundo a natureza em:

a) leves;
b) medianos;
c) graves;
d) gravíssimos

Os ilícitos de natureza leve ensejarão a pena de multa, podendo ser cumulada com suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração por um prazo de até 06 (seis) meses. Para os ilícitos de natureza mediana e grave foram definidos a pena abstrata de 09 (nove) e 18 (dezoito) meses de suspensão, respectivamente. Quanto aos ilícitos de natureza gravíssima a penalidade proposta é a de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública estadual. Nos três ultimos casos a penalidade imposta poderá ser cumulada com multa.

3.3.2. Gravidade do ilícito

O normativo previu ainda a possibilidade de aumentar ou diminuir a sanção, sendo que tal situação ocorrerá, quando estiver presente no caso, o que se chamou de circunstâncias agravantes e atenuantes, previstas no artigo 15, § 1° e § 2°, do Decreto em tela.

Desta forma, consta dos referidos parágrafos listas de condutas, as quais se forem detectadas nos fatos constantes da apuração da irregularidade no processo administrativo, poderá ser imputada na dosimetria, funcionando da seguinte forma:

a) **Circunstancias agravantes**: a cada uma agravante verificada, será agregado à pena o lapso de tempo correspondente a 1/6 do valor da pena abstrata.

b) **Circunstanciasatenuantes:**a cada circunstância atenuante verificada, será deduzido da pena o lapso de tempo correspondente a 1/6 do valor da pena abstrata.

3.3.3. Prejuízo

O Decreto ora mencionado definiu o prejuízo como o danoem face da Administração Pública, em relaçãoao seu patrimônio material ou ao regular funcionamento da atividade administrativa, decorrente da conduta ilícita. Sendo assim, o referido normativo além prever em seu artigo 16, o instituto do prejuizo, também aduziu um rol de condutas que configuram prejuízos à Administração, na qual o

infrator que incorrer na mesma terá um acrécimo de 1/6 da pena abstrata na pena inicial, para cada uma verificada na conduta infratora.

3.3.4. Reincidência

Outro item que compõe a dosimetria das sanções é a reincidência, prevista no artigo 17 do normativo em questão, que definiu a conduta como a prática de quaisquer condutas ilícitas previstas na Lei nº 9.433/05, após condenação apenada por decisão administrativa irrecorrível registrada no Cadastro Unificado de Fornecedores.

Desta forma, para cada sanção irrecorrível sofrida pelo fornecedor infrator, constatado por registro no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado, terá também a majoração na pena incial de mais 1/6 da pena abstrata.

3.3.5. Pena Definitiva

Após a verificação de todos os requisitos acima indicados, a comissão processante sancionatória, seja central ou local, terá como resultado a penalidade final a ser sugerida à Procuradoria Geral do Estado – PGE, órgão jurídico do estado, ou a outro órgão de assessoria jurídica da unidade, para opinar sobre a penalidade sugerida, a qual, posteriormente, será aplicada pela autoridade competente.

Importante ressaltar que, no caso de ocorrer um ilícito de natureza gravíssima, por se tratar de uma conduta que resulta a sanção de inidoneidade, a referida penalidade não terá uma uma dosimetria, haja vista que não possui prazo determinado, vez que seus efeitos permanecem enquanto perdurar os efeitos do ato ilicito praticado pelo infrator.

Isto posto, vale ressaltar que apesar da declaração de inidoneidade e descredenciamento fazer parte do sistema de dosimetria, apenas a sanção de suspensão temporária, através do enquadramento das condutas irregulares em natureza mediana ou grave, terão alusão à verificação dos institutos da gravidade, prejuizo e reincidência, para determinar a sua pena definitiva, que não poderá ultrapassar o prazo de 05 (cinco) anos de suspensão, em atenção ao limite da pena, previsto no artigo 186, II, da Lei estadual n° 9.433/05, para cada ilícito praticado.

3.4. Dosimetria da Pena

A dosimetria das penas foi a grande inovação do regulamento. O normativo se preocupouem tratardas matériasque estão presentes no Capítulo IV daLei estadual n° 9.433/05, mas aduzindo novas regras para melhor entendimento e funcionalidade. Como já ressaltado anteriormente, o Decreto fixou penas diferentes para cada tipo de ilícito cometido, salientando que apenas a suspensão temporária, se sujeitam a dosagem, já que as penas de descredenciamento e de inidoneidade não têm prazos definidos, esta última por opção do legislador baiano.

No caso da multa, o normativo também traz a sanção para a composição da dosimetria das sanções, contudo a mesma possui suas particularidades definidas no próprio Decreto, como a utilização apenas dos intutos da natureza do ilícito, prejuízo e a reincidência para determinar se será aplicada sozinha ou se cumulada com uma sanção temporária de seis meses.

O referido normativo ainda evoluiu bastante na regulamentação da fixação do percentual da multa constante o artigo 192 da Lei Estadual nº 9.433/05, distinguindo: a inexecução total do contrato; o atraso no cumprimento da obrigação; a recusa em subscrever o contrato; e a negativa de reforço da caução, cada uma com conseqüências (dosagem) diversas, ou seja, mais uma dosimetria aduzida pelo Decreto em comento, conforme descrito nos seus artigos 18, 19 e 20.

Para a fixação da pena de suspensão temporária, como já explicitado no itens anteriores, o Decreto estabeleceu critérios que, a partir da pena base (abstrata no normativo), definida com base na natureza do ilícito, incidiriam os parâmetros das circunstâncias agravantes e atenuantes, o prejuízo para a Administração e a existência de reincidência, sendo que acircunstância atenuante reduz a pena inicialem 1/6 (um sexto), calculado da pena base, para cada uma verificada, enquanto cada um dos outros já citados agravarão a pena inicial, para cada uma constatada, em 1/6 (um sexto),calculado da pena base.

O normativo previu, ainda, que quando o infrator, mediante mais de uma ação ou omissão, praticar 02 (dois) ou mais ilícitos, idênticos ou não, aplicam-se

cumulativamente as penas em que haja incorrido, seguindo a regra do Direito penal do concurso material de crimes.

Importante frisar que a realização de regras para a aplicação da pena pretendido pelo Decreto em epígrafe, visa garantir a segurança jurídica na aplicação das normas, a transparência do processo e a diminuição da discricionariedade, evitando também a arbitrariedade e excesso em face ao Administrado. Este foco também tenta garantir a diminuição das reformas das penas administrativas contantes da Lei estadual n° 9.433/05, aplicadas pelo Poder executivo, pelo judiciário, sob a justificativa de falta de critérios na aplicação da sanção, reduzindo e otimizando o trabalho da área juridica do Estado.

3.5 Outras regras estabelecidas no Decreto

O Texto do Decreto deliberou, ainda, sobre a competência para aplicação das sanções administrativas; os recursos contra a decisão da penalidade; a extensão dos efeitos das sanções para todos os integrantes do Sistema de Registro Cadastral; a reabilitação do apenados; e o registro das sanções no Cadastro Unificado de Fornecedores.

Neste último aspecto, observa-se uma tentativa de fortalecimento do Sistema de Registro Cadastral como observado pelos procuradores André Magalhaes, Leyla Bianca Costa e Fabiana Barretto ao apresentar a proposta de decreto: “Na seção III do Capítulo V pretendemos introduzir um mecanismo peculiar de funcionamento do sistema, consistente na integração das informações entre os seus componentes, de modo a fazer com que a sanção aplicada no âmbito local possa ser conhecida e produzir efeitos para toda a Administração Pública estadual, isto é, para que seja feita a extensão dos seus efeitos,”

Sobre a reabilitação o normativo previu ser de forma automática para a pena de suspensão temporária, desde que cumprido o prazo determinado e estabeleceu a necessidade de requerimento do interessado para a reabilitação no mesmo.No caso da pena de inidoneidade, desde que cessados os motivos que a determinaram.

4 - Conclusão

A publicação do Decreto nº 13.967/12 foi um grande avanço no que diz respeito ao controle e acompanhamento do desempenho dos fornecedores e prestadores de serviços que transacionam com o Estado, sobretudo na melhoria da eficiência dos processos de aquisição de materiais e contratação dos serviços dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

As inovações trazidas pelo normativo não só promovem a agilidade na apuração de irregularidades cometidas pelo candidato a cadastramento, licitante ou contratado, através da descentralização da realização da instrução pelas Comissões processantes Central e Local, como impõem maior segurança ao processo em face da dosimetria das penalidades. Da forma como foi concebido, em que cada ilícito previsto na Lei nº 9.433/05 foi classificado segundo a natureza da falta em leve, mediana, grave e gravíssima e que para cada uma dessas foi estabelecida uma pena base, observando osprincípios da proporcionalidade,razoabilidade, transparência e legalidade ao processo.

Ressalta-se que apenas a publicação de um regulamento não seria suficiente para Administração Públicase consientizar da eficiente operacionalização do processo, razão pela qual a Secretaria da Administração com o apoio da Procuradoria Geral do Estado elaborou um programa de capacitação iniciado no segundo semestre de 2012, visando o treinamento de funcionários indicados à composição de comissão processante local, gestores e ficais de contratos e demais atuantes da aréa, a fim de passar o conhecimento e aplicação na prática das regras trazida pelo supracitado normativo.

Salienta-se, ainda, que a ação sistêmica de acompanhamento e orientação às unidades usuárias do Cadastro Unificado de Fornecedores é de suma importância ao êxito da apuração processual, e, como dito anteriormente, a consciência de que o regulamento ora instituído ao ser experimentado no dia a dia, poderá requerer uma dinâmica atualização para eventual correção de rumos e melhoria do processo.

Portanto manter um cadastro de fornecedores qualificado, afastando do convívio

estadual, ainda que temporariamente, aqueles que descumprem as regras do instrumento convocatório ou cláusulas contratuais previamente estabelecidas se constitui em importante medida visando à melhoria do processo de compras e a eficiência na aplicação dos recursos orçamentários voltados à implementação das políticas públicas, especialmente, no atendimento às demandas sociais.

Essa proposta compõe um conjunto de ações voltadas à implantação de um novo modelo de gestão de fornecedores com foco na melhoria da prestação dos serviços públicos.

5 - Referências Bibliográficas

HUPSEL, Edite Mesquita; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima, ***Comentários à Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia: Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005***. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. ***Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos***. São Paulo: 9ª edição, Dialética, 2003.

LEGISLAÇÃO, Presidência da República Federativa do Brasil, *Casa Civil Subchefia para* Assuntos Jurídicos ***CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988***, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> 01-07-13.

LEGISLAÇÃO, Presidência da República Federativa do Brasil, *Casa Civil Subchefia para* Assuntos Jurídicos ***LEI N° 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993***, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> 01-07-13.

LEGISLAÇÃO, Governo do Estado da Bahia, *Casa Civil* ***LEI N° 9.433, DE 01 DE MARÇO DE 2005***, disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> 01-07-13.

LEGISLAÇÃO, Governo do Estado da Bahia, *Casa Civil* ***DECRETO N° 13.967, DE 07 DE MAIO DE 2012***, disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> 01-07-13.

NOVO ENFOQUE AO PLANEJAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DO ESTADO DA BAHIA

Aline Lopes Lima

1. INTRODUÇÃO

O Planejamento de Compras e Contratações consiste na estimativa de consumo, tanto de materiais quanto de prestação de serviços, que é realizada anualmente pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Tal previsão, dentre outras funcionalidades, serve como fonte de dados que balizam as Unidades Gerenciadoras de Registro de Preços na tomada de decisão quanto aos itens e quantitativos a serem disponibilizados através desta sistemática.

Considerando as grandes mudanças no cenário econômico do país, e a pioneira busca da racionalização das aquisições e contratações no Estado, no intuito de utilizar os recursos financeiros públicos de maneira que melhor atendam aos interesses da população, o presente trabalho visa explanar a evolução do Planejamento de Compras e Contratações no Estado da Bahia, abordando as suas relevantes transformações e desafios.

As metodologias empregadas foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa através da rede mundial de computadores (internet), os dados autorizados e disponibilizados no Sistema de Compras do Estado da Bahia (Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS) e, principalmente, as constantes discussões acerca do assunto realizadas ao longo dos anos pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL (antiga Superintendência de Serviços Administrativos – SSA), órgão responsável pela normatização, orientação e acompanhamento dessa estratégica ferramenta.

1. AS PREMISSAS DO PLANEJAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

Antigamente, o Planejamento de Compras e Contratações – PCC, ocorria de forma bem simplificada, onde os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual encaminhavam para a Secretaria de Administração – SAEB, através de Superintendência de Serviços Administrativos – SSA (atual SRL), planilhas em formato “Excel”, contendo a sua lista de estimativa de aquisições e contratações para o exercício financeiro.

Os dados apresentados consistiam em nome básico do item e o seu apropriado modificador (descrição complementar ao item, que especifica as suas particularidades), o código correspondente no Catálogo de Materiais e Serviços do Estado (disponibilizado no SIMPAS e no Comprasnet.ba) e suas devidas quantidades.

O tratamento desses dados era muito comedido, porém passível a erro humano, haja vista que os técnicos responsáveis ficavam encarregados de concatenar as informações de todas as Unidades do Estado, para então utilizar esses dados na tomada de decisão, como por exemplo, a escolha dos itens e quantitativos a serem disponibilizados através do Sistema de Registro de Preços – SRP, principal forma de contratação no Estado.

Com o advento da Portaria SAEB nº 1.180, de 25 de julho de 2012, foi implementada no Sistema de Compras do Estado (Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS) a rotina do Planejamento de Compras para que as Unidades do Estado registrassem os quantitativos dos itens a serem consumidos durante o exercício financeiro planejado. Essa ação possibilitou maior confiança e credibilidade à consolidação das estimativas de consumo do Estado, servindo como um banco de dados, passível de auditoria, além de reduzir consideravelmente o número de “evasão” ao envio do PCC à SAEB.

Com a disponibilização dessa ferramenta via sistema, foram desenvolvidos relatórios de gestão para melhor tratar os dados. Nesse período, houve um ganho significativo às compras do Estado da Bahia, que possibilitou uma análise mais ampla e segura do consumo das Unidades do Estado, além de uma elevação considerável

no número de Unidades, que apresentaram seu PCC cadastrado no sistema e, conseqüentemente, a percepção dos itens comuns mais consumidos foi expandida.

Dessa forma, considerando que o Registro de Preços é uma sistemática de elevada vantajosidade para o Estado, por se tratar de “conjunto de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens, para contratações futuras” (FERNADES, 2004 – Pág. 26), a SAEB, Órgão Gerenciador do Registro de Preços dos itens comuns, conseguiu ampliar expressivamente a sua gama de itens registrados, contribuindo de forma considerável com a geração de uma maior economia para o Estado.

O PCC também servia como base para a publicação do cronograma anual de licitações de materiais e de serviços realizados pela SAEB e disponibilizados às Unidades do Estado, garantindo, dessa forma, maior transparência às ações do governo e permitindo que um número maior de fornecedores tivesse acesso às informações das licitações que a Administração iria realizar.

2. SURGEM NOVAS NECESSIDADES

Em 2013, houve a integração do SIMPAS com o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, que proporcionou que as informações das compras e contratações públicas iniciadas no SIMPAS migrassem para o FIPLAN, trazendo maior segurança aos gestores públicos, em relação aos dados contidos nos dois sistemas. Essa integração foi de fundamental importância em 2014, para o cumprimento do Decreto Estadual nº 15.624, de 29 de outubro de 2014, que estabelecia diretrizes quanto às despesas públicas na transição de governo.

Destarte, em decorrência dos fatos supracitados, o “pensar” sobre o Planejamento de Compras e Contratações aos poucos foi sendo moldado ao novo cenário. Iniciou-se então um controle mais efetivo das aquisições das Unidades do Estado, comparando os itens planejados com as solicitações para contratação, além da analise do consumo médio do material solicitado e o seu respectivo saldo em estoque.

Outro fato relevante ocorrido no final de 2014 foi a publicação da Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014, que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, trazendo como um dos destaques a criação da Assessoria de Planejamento e Gestão – APG, cuja finalidade é:

> Promover, no âmbito setorial, em articulação com a Secretaria da Administração - SAEB e a Secretaria do Planejamento - SEPLAN, a gestão organizacional, do planejamento estratégico, do orçamento e de tecnologias da informação e comunicação - TIC, dos sistemas formalmente instituídos, com foco nos resultados institucionais. (Art 5º, §3º, Lei Estadual 13.204).

Ampliando o "rol" dos fatos que mudaram consideravelmente a visão do gestor público sobre as compras e contratações, foi publicado também o Decreto Estadual nº 15.924, de 06 de fevereiro de 2015, que estabelece diretrizes para a execução orçamentária do exercício financeiro de 2015, conforme citações a seguir:

> Art. 2, inciso II – nos contratos de aquisição de bens, a quantificação do seu objetivo fica limitada à média de consumo dos últimos 06 (seis) meses, <u>ao planejamento de compras anual</u> e ao saldo do item em estoque;
>
> [...]
>
> Art. 11 – o órgão/entidade deverá obrigatoriamente, registrar o Planejamento de Compras Anual junto ao Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços em prazo estabelecido pela Secretaria da Administração, sob pena do mesmo ser bloqueado no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços para geração de novas compras/contratações [...]

Com o advento do estabelecido através do decreto 15.924/2015, ficou ainda mais reforçada a necessidade de racionalizar e aprimorar essa tão importante ferramenta. Portanto, podemos considerar que o ano de 2015 foi o ápice das grandes transformações no “pensar” o Planejamento de Compras e Contratações, fazendo com que a SAEB tomasse a iniciativa de fomentar e regulamentar uma nova cultura para o mesmo. Para tanto, foi indispensável o apoio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ e da Secretaria do Planejamento – SEPLAN.

3. NOVO ENFOQUE AO PLANEJAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

Analisando as premissas do PCC, bem como o novo cenário estadual, foram realizados estudos e verificado que muitas vezes algumas Unidades do Estado planejavam quantitativos discrepantes à sua realidade, principalmente para os itens de materiais, no que se refere à sua necessidade de consumo e, sobretudo, no que tange ao orçamento.

Outra observação importante foi a constante majoração dos quantitativos planejados pelas Unidades do Estado, como meio de facilitar a liberação das aquisições por parte da SAEB, haja vista que um dos critérios de análise das compras era e ainda é a crítica sobre o quantitativo planejado. Assim, sob esse prisma, começou-se a pensar em como disseminar uma nova cultura de planejar as aquisições e contratações de forma a promover o devido estreitamento deste, com a previsão financeira para cada Unidade do Estado.

Após estudos e análises de viabilidade, constatou-se a necessidade da adoção de duas medidas de estreitamento “Planejamento das aquisições e contratações X Previsão Orçamentária”, quais sejam:

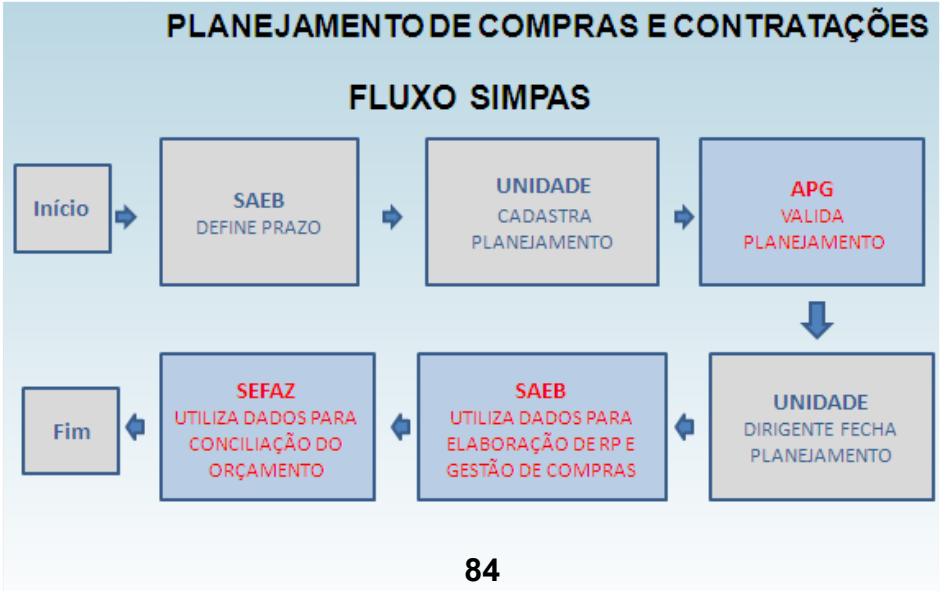
- Valoração dos itens planejados;
- Inclusão da Assessoria de Planejamento e Gestão – APG no fluxo do PCC.

A valoração dos itens cadastrados no PCC pelas Unidades do Estado consiste em estimar o preço unitário para cada material e/ou serviço cadastrado, dimensionando assim o que se pretende consumir, não só em quantidades, mas também em estimativa orçamentária. Essa ação promove uma visão mais ampla da previsão de cada Unidade, proporcionando ao gestor público um dado adicional para auxiliar na sua tomada de decisão.

A inclusão da participação da APG, ou Setor Correlato, nesse novo fluxo de PCC, traz maior credibilidade aos dados cadastrados, pelo fato do Assessor de Planejamento e Gestão possuir um “olhar” diferenciado e poder provocar críticas mais voltadas à melhor adequação do consumo ao orçamento de cada Unidade do Estado. Dessa forma, esse Assessor, ficaria responsável por realizar a validação qualitativa do que fora planejado.

Identificadas as formas iniciais de aprimorar o PCC, foi a vez de viabilizar essa nova rotina no sistema e traçar estratégias de divulgação e orientação às Unidades. Sendo assim, foi implementado no SIMPAS o novo fluxo[1], e apesar do Planejamento das Unidades, para 2015, já estarem cadastradas, foi reaberto o prazo no meio do ano para que houvesse a readequação dos Planejamentos às novas diretrizes.

Para tanto, a SAEB encaminhou comunicado a todas as Diretorias Gerais e Administrativas, bem como a todas as Assessorias de Planejamento e Gestão, no intuito de alertar e orientar quanto aos novos procedimentos a serem cumpridos.



Ações em vermelho referem-se a novas rotinas do SIMPAS.

1. Fluxo SIMPAS, elaborado pela Secretaria de Administração – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL, para o exercício financeiro de 2015.

Entretanto, como se tratavam de alterações relevantes ao fluxo do Planejamento e considerando ser um fato que ainda não havia ocorrido antes, a saber: reabertura do PCC no meio do exercício financeiro, em 29 de maio de 2015, a SAEB promoveu reunião com os Dirigentes Gerais e Administrativos das Unidades, além dos Assessores de Planejamento e Gestão, para prestar orientações quanto aos novos procedimentos inerentes ao cadastramento e validação do PCC e difundir a importância da utilização dessa ferramenta na gestão.

Foi o "cume" das transformações do "pensar" o Planejamento de Compras e Contratações, uma nova cultura passou a ser formada e incessantemente incutida aos gestores públicos. Isso se tornou possível com a integração das áreas de Planejamento, Finanças e Compras.

Nessa oportunidade (reunião de 29/05/2015), foram apresentadas análises comparativas entre os montantes planejados pelas 153 Unidades das 26 Secretarias do Estado e o respectivo montante reservado para o orçamento dessas, o que reforçou ainda mais a necessidade do estabelecimento dessa nova cultura através do novo fluxo, conforme quadro colacionado a seguir[2]:

PLANEJAMENTO DE COMPRAS – MATERIAL – 1ª ANÁLISE SAEB

PLANEJADO x ORÇADO

SIMPAS PLANEJAMENTO*	FIPLAN ORÇAMENTO**	DIFERENÇA
R$ 11,4 bilhões	R$ 237 milhões	4.812%

*Considerando as informações do Planejamento de Compras registrado no SIMPAS de 153 Unidades das 26 Secretarias, em 13/05/15.

** Considerando o orçamento atual do Poder Executivo registrado no FIPLAN para os elementos 30 e 52, em 18/05/15.

2. Dados extraídos do SIMPAS e do FIPLAN, condensados pela Secretaria de Administração – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL (2015).

Foi dado como exemplo, o Planejamento de uma Secretaria denominada como "Secretaria X", a qual, antes do estabelecimento do novo fluxo, havia planejando um valor total para materiais e serviços de R$ 9,6 bilhões, entretanto possuía apenas R$ 7,8 milhões previstos em orçamento. Posto isso, ficou mais claro para os gestores ali presentes um panorama de como uma Secretaria não deve planejar[3].

PLANEJAMENTO DE COMPRAS – MATERIAL – 1ª ANÁLISE SAEB

PLANEJAMENTO INDEVIDO

SECRETARIA X

SIMPAS PLANEJAMENTO*	FIPLAN ORÇAMENTO**	DIFERENÇA
R$ 9, 6 bilhões	R$ 7,8 milhões	123.490%

*Considerando as informações do Planejamento de Compras de Material da Secretaria X registrado no SIMPAS em 30/04/15.
** Considerando o orçamento atual da Secretaria X registrado no FIPLAN para os elementos 30 e 52, em 26/05/15.

3. Dados extraídos do SIMPAS e do FIPLAN, condensados pela Secretaria de Administração – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL (2015).

Considerando que o novo fluxo já havia sido divulgado, também foi explanado na referenciada reunião, o exemplo de uma Secretaria que já havia adequado o seu PCC ao SIMPAS, mostrando os iniciais resultados da inovadora proposta de mudança na cultura do planejar, que precisa ser feita com base nos recursos que temos

disponíveis[4]. Tal exemplo passou a ser um modelo de como realizar o planejamento de compras e contratações da maneira mais plausível possível.

PLANEJAMENTO DE COMPRAS – MATERIAL – 2ª ANÁLISE SAEB

MODELO DE PLANEJAMENTO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SIMPAS PLANEJAMENTO*	FIPLAN ORÇAMENTO**	DIFERENÇA
R$ 1.015.286	R$ 1.278.002	-20%

*Considerando as informações do Planejamento de Compras de Material da PGE registrado no SIMPAS em 19/05/15.
** Considerando o orçamento atual da PGE registrado no FIPLAN para os elementos 30 e 52, em 19/05/15.

4. Dados extraídos do SIMPAS e do FIPLAN, condensados pela Secretaria de Administração – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL (2015).

Se no primeiro exemplo, a “Secretaria X” havia planejado consumir 123.490% a mais do que tinha em reserva orçamentária, no segundo exemplo a “Secretaria Modelo” planejou consumir 20% a menos. Essas ações mostram que muito pode ser feito em prol da economicidade, grande lema do cenário atual, além de dar um incentivo a mais à SAEB para continuar a difundir essa nova cultura ao PCC.

Essas medidas proporcionam uma melhor e mais confiável projeção do que se pretende adquirir e contratar para o exercício financeiro, promovendo um acompanhamento mais efetivo das despesas e da tomada de decisão quanto à execução das compras e contratações das Unidades do Estado.

4. DESAFIOS À VISTA

Para o Planejamento de Compras e Contratações do exercício financeiro de 2016, ainda é notável o empenho para que as Unidades do Estado assimilem e melhor desfrute do novo fluxo.

Enfrentando adversidades como: resistência ao novo por parte de servidores de algumas Unidades do Estado, as constantes mudanças inerentes ao panorama econômico e político atual, além dos remanejamentos e até mesmo exonerações dos recursos humanos que já traziam em sua bagagem a experiência na realização do PCC. E, por considerar esse fluxo como sendo relativamente novo, a SAEB ainda vislumbra muito a se fazer.

Com essa preocupação e partindo do pressuposto de que a SAEB é um órgão sistêmico, normatizador e orientador, e através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL são ofertados cursos na modalidade à distância (EAD), além da disponibilização de técnicos para o atendimento das Unidades, no intuito de sanar as possíveis dúvidas concernentes ao tema.

Outro fator desafiador é a integração dos variados setores envolvidos nesse fluxo, haja vista que o cadastramento do PCC no SIMPAS deve obedecer um prazo preestabelecido pela SAEB. Quanto mais áreas envolvidas, mais demorado pode se tornar o processo. Em contrapartida, mais consistente e preciso se tornam os dados cadastrados. Não esquecendo que a iniciativa ousada em exigir maior comprometimento e integração entre as áreas de Planejamento, Finanças e Compras públicas, tem gerado algumas dúvidas e surgido várias críticas acerca do assunto.

Por conta disso, as mudanças não ficaram estanques. Ainda no intuito do amadurecimento da nova cultura no PCC, foi incluída mais uma ação ao fluxo do planejamento do exercício de 2016, qual seja: o estabelecimento de um limite orçamentário máximo para o planejamento dos materiais e para as prestações de serviços, balizando o Planejamento, considerando a programação dos recursos financeiros para o exercício financeiro. Essa atividade deverá ser desempenhada também pela Assessoria de Planejamento de Gestão, para que o gestor de compras

já possa melhor ajustar as necessidades da sua Unidade com o orçamento destinado para a mesma.

Dessa forma, o fluxo do PCC foi alterado novamente, conforme quadro abaixo[5]. Para tanto, foi publicada a Instrução Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2015, de 10 de novembro de 2015, para normatizar e orientar as Unidades do Estado quanto aos novos procedimentos, foram enviados comunicados para os Dirigentes Gerais e Administrativos, além de aos Assessores de Planejamento e Gestão.

5. Novo Fluxo SIMPAS, elaborado pela Secretaria de Administração – SAEB, através da Superintendência de Recursos Logísticos – SRL, para o exercício financeiro de 2016.

5. CONCLUSÃO

Podemos concluir que, atualmente o Planejamento de Compras e Contratações do Estado da Bahia consiste na estimativa de consumo, tanto de materiais quanto de prestação de serviços, sempre que possível em estreitamento com a previsão orçamentária, que é realizada anualmente pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

É de conhecimento de todos, que a Administração Pública deve sempre se adequar às novas circunstâncias, e que para isso podemos enfrentar uma série de desafios necessários para melhor cumprir a razão da existência da máquina pública. Destarte, sempre que necessário, a SAEB realizará análises do cenário econômico e político estadual, visando melhor adequar as ações públicas praticadas às necessidades do seu público final, que é o cidadão.

Nesse intuito, não serão medidos esforços para que, quando essenciais, sejam promovidas alterações no fluxo do PCC, visando sempre aprimorar a gestão das compras e contratações do Estado, garantindo a maior economicidade, tornando as ações da Administração Pública as mais transparentes possíveis.

Por fim, podemos afirmar que muito ainda pode ser feito para aperfeiçoar o cadastramento e a utilização dos dados inerentes ao Planejamento de Compras e Contratações, e que esse tipo de iniciativa exige maior comprometimento dos gestores no que se refere ao consumo consciente, visando tornar as compras e contratações no âmbito do Estado da Bahia mais eficiente e eficaz, para melhor atender aos interesses públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.egba.ba.gov.br/f>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

BAHIA. Decreto Estadual nº 15.624, de 29 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/pdf_saf/Decreto_15624_2014.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

BAHIA. Decreto Estadual nº 15.924, de 06 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.egba.ba.gov.br/f>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

BAHIA. Instrução Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN nº 001, de 10 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.egba.ba.gov.br/f>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

BAHIA, Apresentação Reunião Planejamento de Compras, promovida Pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia – SAEB realizada em 29/05/2015. Disponível em: <http://www4.comprasnet.ba.gov.br/novidade/arquivosnovidades/Apresentacao_Reuniao_Planejamento_de_Compras.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregões. Belo Horizonte. Editora Fórum: 2004.

Gestão Pública – Inovação em Revista. Bahia; Salvador, Ascom/SAEB. 2014.

Sistema de Compras do Estado (Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS.

Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN.

DESAFIOS PARA A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS NA REDE DE SAÚDE DO CEARÁ

Henrique Jorge Javi de Sousa

Danielle Montenegro Melo Freitas

1. Introdução

Desde o advento dos primeiros hospitais, ainda na Idade Antiga, por volta do século IV, com o crescimento do Cristianismo, comandados originalmente por sacerdotes e religiosos, os monastérios possuíam um infirmitorium, onde os pacientes eram tratados, uma farmácia e um jardim com plantas medicinais, daí o embrião dos hospitais modernos.

O milênio que se sucedeu desde provocou incontáveis mutações no conceito de hospitais, menos por força religiosa ou motivações sociais e muito mais pelo desenvolvimento científico na área da saúde e os avanços da administração moderna, que profissionalizaram a gestão nos estabelecimentos de saúde.

Foi justamente a mescla de transformações econômicas, políticas e sociais decorrentes do mercantilismo, da revolução industrial e a industrialização dos últimos trezentos anos que estabelece pela introdução de mecanismos disciplinares aos nosocômios, saindo do foco de contenção de doenças e objetivando segurança e resultados reais nas terapêuticas instituídas. No século XVIII, a clínica aparece como função dos hospitais, e estes, passam a ser local de observação, acumulação, formação e transmissão do saber. Nesta época, a doença era concebida como um fenômeno da natureza, que se desenvolvia por uma ação particular do meio sobre o indivíduo. O principal alvo de intervenção não era o doente, mas o meio que o circundava, em torno de cada doente era preciso definir um locus, o que Foucault (1996:108) definiu como “um pequeno meio espacial individualizado, específico, modificável, segundo o doente, a doença e sua evolução”.

No hospital moderno há, sobretudo a ruptura conceitual, isto é, a passagem do social (prestação de assistência) ao sanitário (produção de cuidados de saúde), a evolução do conceito de hospitalidade e caridade para um conceito diametralmente oposto, o de prestação de serviços. É fato que esta evolução na práxis da organização

hospitalar ainda escapa a compreensão de muitos, imaginando que pode ser desconsiderado quaisquer pragmatismos de gestão para o favorecimento da prática sanitária, condição que distancia, ainda no século XXI, conceitos como sustentabilidade, resolubilidade e eficiência.

Segundo Peter Drucker (1987), o surgimento do hospital foi uma "inovação social" de enorme complexidade, como corrobora Celestino (2002:01), citando o mesmo autor: "Os hospitais estão entre os organismos mais complexos de serem administrados. Neles estão reunidos vários serviços e situações simultâneas: hospital é hotel, lavanderia, serviços médicos, limpeza, vigilância, restaurante, recursos humanos, relacionamento com o consumidor. De certa forma, é natural que todos esses organismos fossem, cada vez mais, regidos por leis, normas, regulamentações e portarias, vindas de diversos órgãos e instituições – um arcabouço legal cada vez mais dinâmico e variado".

Dentro desse contexto, a cadeia de suprimentos da saúde precisa ser dimensionada para atender essas diferentes necessidades.Ainda, segundo Shortell e Kaluzny (apudCherubin& Santos, 1997), é característica dos hospitais a dificuldade em definir e mensurar resultados, a imensa gama de operações variáveis e complexas, a natureza emergencial das suas atividades, em um contexto de pouca aceitação a ambiguidades e erros.

Existem poucos estudos que permitam desenhar um diagnóstico preciso da dimensão gerencial dos estabelecimentos hospitalares no país. Pesquisa realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES em 200214, junto a instituições hospitalares filantrópicas, apresentou dados preocupantes:

- 34,8% das instituições possuem sistema de custos implementado;
- 23,2% fazem controle regular de estoque; e tão somente
- 8,7% contam com a gestão da assistência à saúde informatizada.

Segundo Oliveira apud Abbas (2001:12):"Somente 1% dos hospitais brasileiros possuem administração profissional", logo, a rede hospitalar brasileira, incluindo aí a rede hospitalar pública do Estado do Ceará, permanece caracterizada pela existência de inúmeros estabelecimentos de saúde com grande fragilidade gerencial em atender

[14] Estudo nacional sobre hospitais filantrópicos. Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP); Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz); Ministério da Saúde; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 2002.

às exigências para constituírem-se verdadeiros espaços para uma atenção hospitalar resolutiva, adequada e otimizada.

Este artigo busca descrever, um destes complexos aspectos, trata-se de uma experiência de otimizar o processo de abastecimento da rede hospitalar pública estadual do Ceará, composta hoje por dez unidades, somando 1.987 leitos e uma movimentação anual de cifras superiores a duzentos milhões de Reais, com uma diversidade de aproximadamente 2155 itens diferentes que foram adquiridos em mais de 1000 processos de compras diferentes, e que até novembro de 2015 registrou inúmeras rupturas de estoque,completa despadronização de medicamentos e materiais, aquisição morosa e graves consequências à resolubilidade assistencial.

Para tal, utilizaremos a definição de Wilson Reinhardt (2011:191), em artigo compilado por VECINA & MALIK (2011:191) para gestão de suprimentos e administração de materiais:"O objetivo básico da administração de materiais consiste em colocar os recursos necessários ao processo produtivo com qualidade, em quantidades adequadas, no tempo correto e com menor custo. O sistema de materiais deve ser compreendido como parte do sistema de produção que funciona como meio para que se alcancem os objetivos, e integra a cadeia de suprimentos".

2. O diagnóstico da cadeia de suprimentos na saúde

Compreendendo a expressiva relevância, de cunho assistencial e administrativo, da gestão da cadeia de suprimentos foi eleita, pela Secretaria Estadual da Saúde do Ceará, como um dos cinco elementos de otimização de processos de apoio e/ou suporte à atenção hospitalar capazes de expressivos resultados no que se refere ao aumento da segurança, aumento da resolubilidade e otimização de recursos.

Para que estes resultados pudessem ser alcançados de modo célere foi criado um núcleo de gestão direcionado para cadeia de suprimento e logística no âmbito da Superintendência de Apoio à Gestão da Rede de Unidades (SRU). Anteriormente estas ações eram trabalhadas de modo assíncrono e graves falhas de planejamento pelas diversas unidades assistenciais.

A SRU teve sua criação quando o Estado resolveu expandir sua rede de saúde para o interior, iniciando assim, um processo de descentralização da atenção especializada em saúde com objetivo de incrementar aqualidade, proporcionando melhoria ao processo assistencial e mitigando a migração de muitos pacientes que vinham se tratar na capital, por não dispor da oferta de uma assistência mais fortalecida em suas regiões.

O Estado dividiu seu território em 5macrorregiões de saúde, e estas se subdividiram em regiões, perfazendo um total de 22. A proposição era ter cincoHospitaisMacrorregionais de referência, um cada macro e 22 Policlínicas e 22 Centros de Especialidades Odontológicas, um par em cada região, propiciando assim uma super rede de apoio diagnóstico e consecução terapêutica secundária em todo o Estado. Estas são as características centrais do PROEXMAES (Programa de Expansão e Melhoria da Atenção Especializada) com financiamento e apoio técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

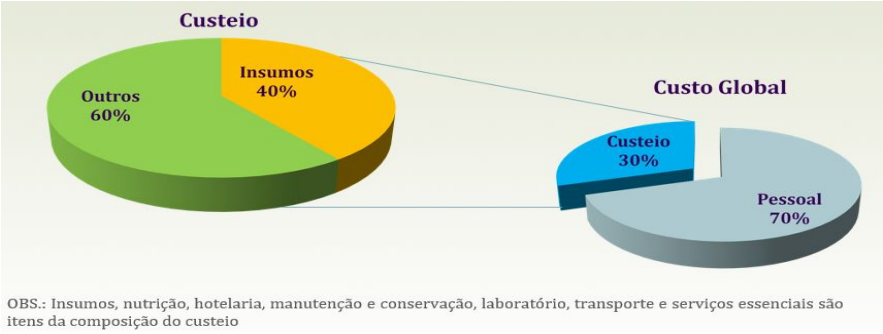
Fonte: Figura 1SESA

A infraestrutura posta era motivadora da modernização da gestão e aprimoramento de tarefas típicas do Estado, como Planejamento e Monitoramento, para tal foi experimentado um conjunto de práticas e modelos de gestão, assim

passaram a coexistir no Estado o modelo de Organização Social, presente nos hospitais macrorregionais e Consórcios Públicos, presentes nas policlínicas e CEOs, além da Administração Direta na Rede pré-existente. Essa diversidade de modelos de gestão propiciou uma diferença nos processos de aquisição de insumos para estas unidades, gerando uma relevante discrepância nos valores dos mesmos itens adquiridos na rede. Tínhamos uma descentralização das compras em Saúde, mesmo ofertando a possibilidade de licitações unificadas, isso não garantiu economia em escala e agilidade nas aquisições.

Constata-se através de um pequeno comparativo que a aquisição da administração direta chegava a ter variações de 1% a 15% se comparado à aquisições dos consórcios ou organizações sociais em termos pontuais, e um resultado de pelo menos 8% em incremento de eficiência quando comparados dados do ano de 2013, isso compreendendo a relevância de não comparar o preço unitário e sim valores agregados como efetividade da entrega e valor do relativo do produto.

Diante da expansão da rede, e com a mesma complexidade gerencial de uma cidade encontrada em cada unidade hospitalar, foi necessário empregar maior atençãona aquisição dos insumos, não aleatoriamente e sim porque representam, na porção destinada a custeio,40% do total desta categoria, sobremaneira na rede hospitalar.



Fonte: Figura 2 SESA/UGP

Dentre as ações implementadas no sentido de tornar o processo de compra das unidades gerida pela administração direta mais eficiente, podemos exemplificar:

- Centralização do processo de compra para todas as unidades assistenciais;
- Estudo da demanda e planejamento e projeção real da quantidade de itens a serem adquiridos;
- Controle rigoroso no recebimento, distribuição e dispensação dos insumos;
- Informatização dos processos de modo a facilitar o planejamento.

Gerenciamento incipiente do processo, compartimentado e extensão da rede acarreta danos ainda maiores, apresentando alguns fatores mais relevantes:

- Inexistência de controles eficientes;
- Pulverização de estoques, não existindo o compartilhamento entre as unidades;
- Índice de perda importante de estoque em função do vencimento dos prazos de validade;
- Elevada quantidade de itens avariados por falha de armazenagem

O foco em planejamento passou a ser vital, em especial no ano de 2015, onde enfrentamos uma crise econômica nacional que acarretou forte impacto na saúde, afetando em muito o abastecimento na rede, e foi nessa conjuntura que identificamos mais fragilidades das unidades na gestão de compras, não possuindo qualificação e nem critérios para fornecedores, realização de aquisição em grandes volumes não otimizados em rede, e o perigo de ruptura no estoque sem gerenciamento mínimo, gerando fator crítico da urgência.

Diante do cenário emergencial de desabastecimento das unidades e riscos de paralisação de atividades essenciais, a gestão dos insumos passou a ser prioridade para a gestão da Secretaria da Saúde do Estado aonde buscou-se as centralizações anteriormente comentadas e o foco no planejamento de compras e modificação da mentalidade de super estoques como sendo a solução para a problemática. Buscou-se maior integração entre as unidades assistenciais visando a economia em escala (fazendo grandes compras), otimizando a distribuição por meio de Centro de Distribuição na Secretaria de Saúde e controle do consumo nas unidades.

3. O novo modelo da cadeia de suprimentos da saúde

A Secretária de Saúde do Ceará fortaleceu a SRU, e algumas atividades específicas foram absorvidas pela superintendência, como: padronização dos itens para a rede, contratualização, solicitação dos itens ao fornecedor, recepção, guarda, distribuição e pagamento, podendo chegar a dispensação intra-hospitalar atingindo o máximo da curva ótima para o processo.

O projeto piloto do centro integrado de distribuição da rede nascia, e com ele o desafio contra o tempo para concretizar a implantação em tempo recorde, garantindo o abastecimento da rede para o último bimestre de 2015 e primeiro bimestre de 2016, precisamos desenvolver ações paralelas relacionadas as quatro fases da cadeia de suprimentos em 45 dias, devido as regras do recurso disponibilizado a esta iniciativa, que coincidiu com o período onde a maioria dos laboratórios estavam há poucos dias de entrar em recesso. De forma objetiva, criou-se um grupo de trabalho centralizado para garantir agilidade em todas as etapas necessárias para aquisição, e a busca do local a ser armazenado todo estoque de uma rede hospitalar para quatro meses.

Os processos precisaram ser instituídos no nível central, redesenhados e desenvolvido na perspectiva conceitual das4 fases principais da cadeia de suprimentos para a rede dos 10 hospitais; planejamento, aquisição, armazenamento e distribuição.

3.1 Planejamento

Conhecer a demanda é essencial, existe um pouco de distorção quando se conceitua demanda, muitos relutam em planejá-la por existir fatores externos que comprometem sua eficácia, projetando sua necessidade em cima de dados não consistentes.

Um conceito de demanda está relacionado coma necessidade de aquisição de bens ou servidos quantificados versus um período de tempo estabelecido, sob determinadas condições. É o primeiro passo para fazer qualquer provisionamento consistente. Existem diversos métodos para auxiliar na determinação dos critérios e condições ideais para uma aquisição, e até mesmo ferramentas para realizar a previsão mais assertiva, diminuindo as incertezas.

O maior investimento de tempo com a força de trabalho está nessa fase de planejamento, justamente pela demanda não ser uma variável sobre controle direto do fornecedor e por ter um impacto significativo na cadeia de suprimentos.

A gestão da demanda está diretamente relacionada com a habilidade na elaboração de um bom plano de consumo, ou seja, na realização de uma boa previsão. No caso da saúde algumas definições são primordiais para o sucesso de um bom planejamento:

- Formação de uma equipe de compras multidisciplinar, em especial pela diversidade dos itens existentes;
- Ter conhecimento do histórico de compras e consumo de cada item nas unidades, pelo menos, nos últimos 12 meses;
- Ter conhecimento se houve ruptura no estoque no período e as principais falhas no fornecimento;
- Padronização dos insumos através da curva ABC (impacto financeiro) e classificação XYZ (criticidade);
- Definir o fluxo do processo de aquisição até o aceite do item;
- Programar calendário de compras e acordar com as unidades da rede.

Não se pode garantira eficácia na aquisição simplesmente com a realização de um bom planejamento, mas podemos enxergar fragilidades sistêmicas, corrigindo melhoria no processo presente, ao tempo que identificamos oportunidades de melhoria para o futuro, mitigando cada vez mais o risco de ruptura no estoque.

Nesta etapa inicial do projeto de otimização da cadeia de suprimento e logística optou-se por trabalhar de modo centralizado os itens das curvas A e B das unidades hospitalares, por serem responsáveis por 80% do volume financeiro de todo abastecimento, além de ser adquiridos itens com classificação Z mesmo que estes não estivessem nas curvas A e B, pela criticidade na assistência. Trabalhou-se com 477 materiais médicos hospitalares e 298 medicamentos. A maioria desta lista padrão foi adquirida para 4 meses de consumo dos hospitais.

Vale ressaltar que as informações de planejamento de compra dos hospitais não representavam o consumo real o que dificultou a aquisição dos itens, pois induziu à

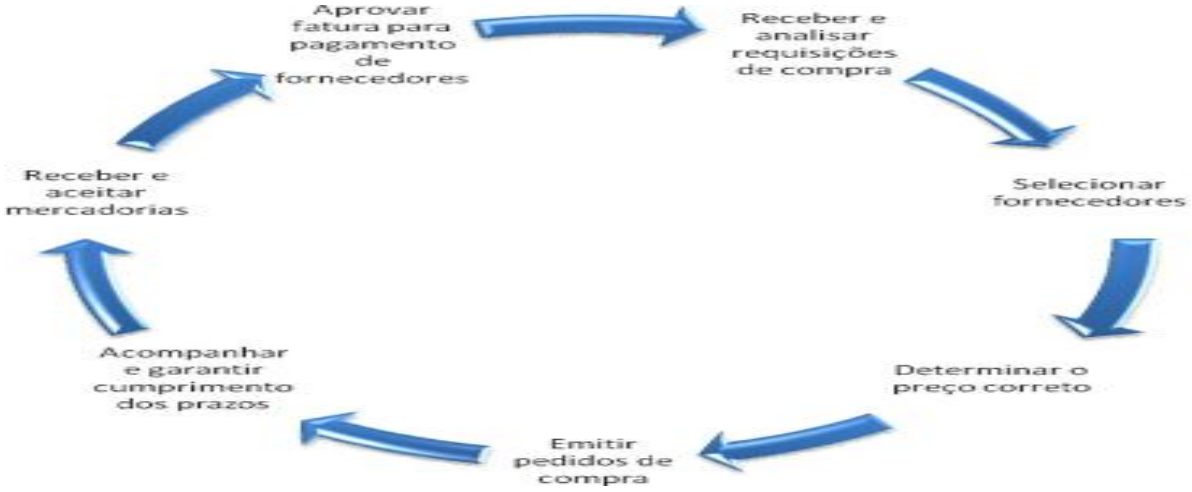
compra em quantidade maior que o consumo o que necessitou ser ajustado nas compras futuras. Outro ponto complicador para o processo de compra foi à inexistência de processo licitatório vigente para aquisição dos insumos, medidas visando à agilidade dos processos também foram implementadas.

3.2 Aquisição

Um imperativo foi facilmente identificado para implantação: necessidade de estabelecermos fluxos e processos durante a fase de aquisição. Este foco na aquisição não é só para assegurar a qualidade do item a ser adquirido, mas em especial quando se trata de compras públicas em saúde, por existir uma maior complexidade envolvendo o processo, e devido a tramitação mais morosa é fundamental maior critério desde as especificações dos itens, seleção e avaliação dos fornecedores, formalização na contratação, isso tudo visando sucesso na gestão do fornecimento.

Diante da complexidade e manutenção de um fluxo contínuo de fornecimento, existem 7etapas na cadeia de suprimentos, conhecida como ciclo de compras independente do ramo de atividade, elencamos algumas a seguir, e uma representação deste ciclo.

- Garantir a compra de forma competitiva pelo menor custo, assegurando as especificações exigidas no planejamento;
- Estabelecer fontes alternativas de suprimentos;
- Pesquisar continuamente o mercado, para informar os setores internos do funcionamento no ambiente externo, ofertando novidades de acordo com a evolução do mercado.



Fonte: Figura 3Ciclo de compras. Elaborado pelo pesquisador de acordo com as orientações mencionadas de ARNOLD, São Paulo: Atlas, 1999.

Para garantir a eficiência no processo de aquisição, algumas atividades são prioritárias, como;

- Definição da equipe de compras a partir da padronização e perfil das unidades, para estabelecer o fluxo e articulação com o grupo responsável pelo almoxarifado nos hospitais;
- Elaboração do edital de acordo com a modalidade de aquisição definida;
- Levantar os maiores problemas identificados no processo, para mitigar situações como impugnações, dispensas, deserta, suspensão, etc.;
- Seleção e qualificação dos fornecedores, estabelecendo critérios de qualidade;
- Negociação dos termos e condições de compra;
- Gerenciar os contratos;
- Elaborar relatórios gerenciais de acompanhamento do status dos processos.

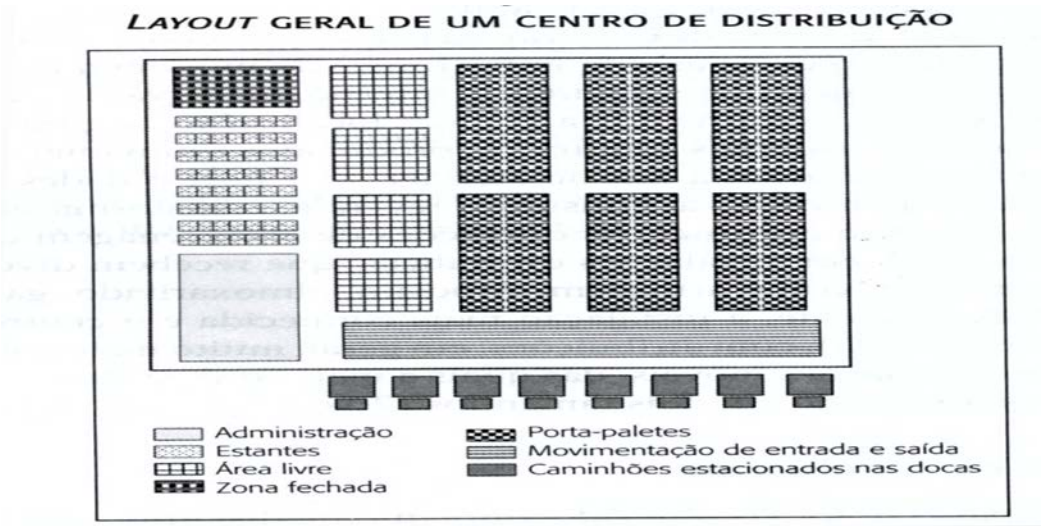
Através de um planejamento de demanda consistente, aliado a boa execução das etapas do ciclo de aquisição, realizando as principais atividades desta fase, é possível melhorar continuamente o processo de compras.

O núcleo desenvolvido na SRU agregou em um mesmo local todas as etapas do processo de aquisição de modo que o processo de compra tramita em cada posto de trabalho em uma mesma sala e após sair desta, está pronto para ser executado. A troca de experiência, informações e o compartilhamento das prioridades otimizaram

consideravelmente o processo de aquisição dos insumos, ao mesmo passo que motivaram os profissionais.

3.3 Armazenamento

Considerando o volume e diversidade de itens e inúmeras características dos produtos elencados para este projeto, a disposição física ideal dos diversos itens, sendo o grande mediador de compensação para as diversas fontes de movimentação de materiais, garantindo o manuseio dos insumos adquiridos com segurança, em local adequado para preservação dos pontos de estocagem (farmácia, almoxarifado, depósitos, nutrição, entre outros...), sempre observando a relevância ambiental, por exemplo, como baixa umidade, baixa temperatura, boa ventilação, iluminação apropriada, além de piso que evite vibrações excessivas são algumas das características para um bom armazenamento.



Fonte: Figura 4 Fonte FGV, logística em organizações de Saúde, pág. 110

A implantação de um Centro de distribuição, além da natureza da armazenagem, são realizadas atividades administrativas e operacionais de recebimento, e por isso a equipe deve estar preparada para gerenciar alguns pontos prioritários, como:

- Realizar controles físicos na estocagem, identificando as famílias que serão armazenadas e suas condições;
- Definir fluxos e desenhar processo de recebimento e os atestos necessários inerentes a atividade;

- Desenvolver e monitorar controles de estoques a serem implementados como ponto de resuprimento, validade, segurança, etc.;
- Desenvolver relatórios gerenciais de acompanhamento do estoque e realizar a integração com as setoriais nas unidades de recebimento.

A Secretaria de Saúde Estado do Ceará iniciou o processo de armazenamento centralizado em local temporário enquanto um local definitivo era providenciado. O CD foi alojado em um galpão de 4.500m² que possuía impossibilidades de verticalização por ser um local temporário. Apesar de improvisado para fim de armazenamento o local possui uma boa estrutura para embarque e desembarque de mercadorias, climatização e segurança.

Montou-se uma estrutura com a construção de avenidas, ruas e criação de setores em todo o galpão. Utilizou-se um sistema informatizado para registro das informações de entrada, saída, endereçamento dos insumos no almoxarifado, solicitação dos insumos pelas unidades assistenciais e análise de relatórios gerenciais, como por exemplo, ponto de reposição e estoque crítico.

3.4 Distribuição

A gestão do fluxo está mais concentrada nesta fase, por constituir um segmento voltado ao atendimento específico, com necessidades particulares no tocante ao tempo de entrega, localização, sob condições técnicas previamente estipuladas, ou seja, o gerenciamento das informações e materiais dispostos ao longo da cadeia se concentra aqui.

A distribuição é macro função de logística dentro da cadeia de suprimentos, e poderíamos afirmar uma das mais onerosas. Os meios de transportes definidos nas operações se apresentam com custos elevados no processo, em especial quando existem distancias geográficas consideráveis, como é o nosso caso, configurando a necessidade no desenvolvimento de um estudo de rotas bem elaborado, calendários de entregas definidos para mitigar riscos na operação que pudessem vir onerar ainda mais esta etapa.

A escolha da terceirização do serviço para execução da distribuição, muitas vezes pela complexidade logística envolvida, somado a uma expertise gerencial muito peculiar para que os custos não se tornem ainda mais vilões, ainda mais quando o negócio em questão não é logística e sim saúde.

O Estado do Ceará avançou bastante desde a implantação do projeto piloto, núcleos de avaliação foram instituídos, as áreas administrativas das unidades hospitalares estão trabalhando no nível central, especificamente na SRU, mas ainda precisamos melhorar nas definições e redesenho dos fluxos, assim, como instituir indicadores para monitoria e avaliação das etapas de trabalho.

As etapas de planejamento e aquisição devem ser diretamente desenvolvidas pela SESA/SRU, mas, apesar de estarmos executando a distribuição atualmente, já iniciamos o processo para terceirização das fases específicas de armazenamento e distribuição.

Cronograma estabelecido de acordo com a dimensão de cada unidade:

Item	Unidade Hospitalar	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
1	Hospital Geral de Fortaleza	X		X		X
2	Hospital Albert Sabin		X		X	
3	Hospital de Messejana	X			X	
4	Hospital César Calls	X				X
5	Hospital e Maternidade José Martiniano de Alencar			X		
6	Hospital Mental de Messejana					X
7	Hospital Waldemar de Alcântara		X		X	
8	Hospital Regional do Cariri	X		X		
9	Hospital Regional do Norte		X		X	
10	Hospital São José			X		

Fonte: Figura 5 SESA/UGP

Montou-se programação de entregas conforme apresentadas em quadro específico. O planejamento da entrega é baseado em sistema puxado, orientado pela demanda. A grande revolução neste ponto é a eliminação de 10 pontos de reposição individual para cada item, o Centro de Distribuição passa a ser o ponto de reposição único para todo o sistema, fluindo de acordo com as demandas das unidades, ou seja, quando estiver em estoque mínimo no CD, temos a garantia das unidades estarem abastecidas para o período. Com base no consumo individual de cada unidade planeja-se as entregas, alguns materiais de maior volume possuem dias específicos. Com a utilização de sistema informatizado integrado almeja-se reduzir as entregas

emergenciais, pois será possível um estudo da demanda mais aproximado da realidade de consumo.

4. Conclusão

A ampliação da rede assistencial em saúde no Estado do Ceará, sobretudo na última década, impôs a administração pública estadual a necessidade de modernização da gestão destas unidades.

Neste sentido, diversas ações vêm sendo implementadas para se alcançar o objetivo de fazer mais, com maior qualidade e menores custos operacionais. Uma destas ações visa à melhoria da eficiência da cadeia de suprimento e logística como um todo.

Otimização do planejamento das aquisições, a busca por alternativas para ganhos em escala e controlar o consumo são ações essenciais para a melhorar a qualidade dos gastos em saúde ao mesmo tempo que disponibiliza insumos fundamentais ao eliminar possíveis desperdícios, o principal objetivo é a condição ótima da cadeia de suprimentos em saúde.

A experiência da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará demonstra que, para a melhoria de processos complexos deve-se abordá-los em várias frentes, e trabalha-lo de modo global, ajustando-se cada etapa. O que experimentamos ao final de 2015 foi considerado impactante, sobretudo, porque no auge de uma crise econômica com forte impacto no segmento sanitário, conseguimos reverter completamente a sensação de desabastecimento com a implementação aqui delineada e com resultados impressionantes na prática assistencial.

Há evidências claras de que os impactos deste projeto sejam financeiros ou sociais, ou até mesmo organizacionais requererão um tempo maior para sistematização, porém, não resta nenhuma dúvida que o amadurecimento de cada fase permite inferir um acerto nos quesitos eficiência, segurança do processo e fortalecimento institucional.

BIBLIOGRAFIA

ABBAS, Kátia. ***Gestão de Custos em Organizações Hospitalares***. Florianópolis, 2001. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. PPGEP / UFSC.

CELESTINO, Paulo. ***Nó de Normas.*** Notícias Hospitalares: Gestão de Saúde em Debate. Out/Nov, 2002, nº 39, Ano IV. Disponível em: http://www. Notícias hospitalares. com. br/out2002/pgs/capa. htm. Acesso em: 01/05/2005.

CHERUBIN, Antonio& SANTOS, Mario A. dos. ***Administração Hospitalar:*** Fundamentos. São Paulo: Ed. CEDAS (Centro São Camilo de Desenvolvimento em Administração da Saúde), 1997.

CHIAVENATTO, Idalberto. ***Teoria Geral da Administração.*** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

DRUCKER, Peter F. ***Inovação e Espírito Empreendedor(ENTREPRENEURSHIP):*** Prática e Princípios. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

FOUCAULT, Michel. ***O Nascimento da Clínica.*** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1977.

FOUCAULT, Michel. ***Microfísica do Poder.*** Rio de Janeiro: Graal, 1996.

MACHLINE, C. et al. ***O hospital e a visão administrativa contemporânea***. São Paulo: Pioneira, 1983.

SENGE, Peter M. ***A quinta disciplina.*** São Paulo: Editora Best Seller, 2000.

VECINA NETO, Gonzalo & MALIK, Ana Maria. ***Gestão em Saúde***. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 2011.

BARBIERI, José Carlos & MACHLINE, Claude. Logística Hospitalar: Teoria e Prática. 2 ed. Rev.e atual. - São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

SILVA, Renaud Barbosa da/ PINTO, Geraldo Luiz de Almeida/ AYRES, Antonio de Pádua Salmeron& ELIA, Bruno. Logística em organizações de saúde. Rio de janeiro: Editora FGV, 2012.

FOMENTO À PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS: IMPACTOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 147/2014 EM MINAS GERAIS

Welson Kleiton Antônio de Souza
Leonardo Lacerda Bittencourt Maciel

1. INTRODUÇÃO

A importância das micro e pequenas empresas para o crescimento brasileiro está no fato de que os pequenos negócios possuem grande potencial de geração de emprego e renda, contribuindo para o desenvolvimento do país. Em 2013, as micro e pequenas empresas responderam por 99% dos estabelecimentos brasileiros, quase 52% dos empregos formais e por parte expressiva da massa de salários paga aos trabalhadores desses estabelecimentos (SEBRAE, 2015).

O potencial das empresas de menor porte foi reconhecido pelo Estado brasileiro na medida em que buscou alternativas de fomento a essas organizações por meio de instrumentos legislativos próprios. Um exemplo disso foi a publicação da Lei Complementar nº 123, em dezembro de 2006. Conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a norma simplifica obrigações administrativas e tributárias destas organizações, além de estabelecer tratamento diferenciado e especial nas compras públicas brasileiras.

As compras governamentais têm relevante significação econômica nos gastos da administração pública e mobilizam setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação. Dessa forma, o Estado intervém no domínio econômico quando realiza aquisições de bens e serviços públicos (CARVALHO, 2009), demonstrando o seu poder de compra. Portanto, as compras governamentais representam uma grande oportunidade de negócios, atraindo cada vez mais a atenção das empresas brasileiras.

Neste contexto, o tratamento diferenciado exclusivo ofertado às pequenas empresas brasileiras foi ampliado em 2014 pela Lei Complementar nº 147, trazendo novos desafios aos gestores de contratações públicas. Nesse sentido, este artigo buscará analisar os impactos dessa alteração normativa para as compras governamentais do Executivo mineiro.

2. OBJETIVOS

O objetivo do presente trabalho é avaliar em que medida a adoção das regras previstas pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto 2014, impactou os níveis de participação e de contratação das pequenas empresas em relação ao fornecimento de obras, bens e serviços para a administração pública estadual.

Para tanto, tomando como base o período compreendido entre os anos de 2012 e de 2015, enfatizou-se as análises relacionadas ao Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF) e aos processos de aquisições realizados pelo governo mineiro, em especial àqueles referentes às compras eletrônicas e à modalidade de pregão.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa empírica, que investiga fenômenos contemporâneos em seu cenário de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas e se utilizam múltiplas fontes de evidência. O levantamento bibliográfico e a análise de exemplos que estimulem a compreensão podem ser utilizados como procedimentos de pesquisa. A pesquisa bibliográfica busca “conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema” (BEUREN, 2006).

Neste trabalho, a coleta de dados foi realizada por meio das técnicas de pesquisa bibliográfica e análise documental. Os dados quantitativos foram obtidos por meio de registros administrativos do Portal de Compras MG com foco na obtenção de resultados estatísticos em relação às compras realizadas entre 2012 e 2015. Para tanto foram utilizados relatórios obtidos por meio do Armazém de Informações do Portal de Compras MG e sítios eletrônicos de governos.

Além disso, cita-se que a formulação, elaboração e acompanhamento da política de contratação do governo mineiro, inclusive da política de fomento à participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas, é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG). A SEPLAG/MG também é a gestora do Portal de Compras MG.

Portanto, este trabalho é um estudo de caso de caráter predominantemente quantitativo, uma vez que a análise dos dados utilizou métodos e técnicas estatísticas para seu tratamento e obtenção dos resultados.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS, LICITAÇÕES E PEQUENAS EMPRESAS

Ao longo das últimas décadas ampliou-se a importância do campo de conhecimento conhecido como políticas públicas, incluindo as instituições, regras e modelos que guiam sua elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). O termo "política" pode ser definido como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se dedica a resolver pacificamente os conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos (RUA, 1997). Uma política pública pode ser entendida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, é o tratamento ou a resolução de uma situação/problema percebida como relevante coletivamente. Nesse sentido, as políticas públicas informam tanto o conteúdo concreto quanto o conteúdo simbólico de decisões políticas.

4.1 A importância das pequenas empresas

O crescimento do número de novas empresas, quando associado à melhora na sua competitividade, tende a gerar impactos expressivos na economia brasileira, seja em termos de maior oferta de empregos, melhores salários, ampliação da massa salarial e da arrecadação de impostos, a melhor distribuição de renda e o aumento do bem-estar social (SEBRAE, 2013b).

Neste contexto, as Micro e Pequenas Empresas (MPE) [15] desempenham importante papel para alavancar o desenvolvimento social e econômico brasileiro – representam cerca de 25% do PIB do país. Elas são responsáveis por grande parte da força de trabalho formal, representam quase a totalidade das empresas legalmente constituídas e atuam em quase todos os setores da economia (SEBRAE, 2013a).

Em 2012, as MPE responderam por aproximadamente 99% dos estabelecimentos do Brasil, mais da metade dos empregos formais de

[15] O termo "MPE" refere-se à Microempresa (ME) e à Empresa de Pequeno Porte (EPP).

estabelecimentos privados não agrícolas do país e por parte significativa da massa de salários paga aos trabalhadores daqueles estabelecimentos. Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 90% das MPE faturam anualmente até R$ 300.000,00 (trezentos mil reais) (SEBRAE, 2013a).

Uma classificação das empresas, por porte, é aquela em que o Sebrae utiliza o número de funcionários ocupados por setor para indicar o porte das empresas (Quadro 1) por utilizar informações da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego.

Porte	Número de funcionários por setor	
	Indústria e Construção civil	**Comércio e Serviços**
Micro	até 19	até 9
Pequena	de 20 a 99	de 10 a 49
Média	de 100 a 499	de 50 a 99
Grande	mais de 500	mais de 100

Quadro 1 – Classificação do porte de empresas segundo o Sebrae
Fonte: SEBRAE, 2013a, 2014.

Por outro lado, após a edição da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (LC 123/2006) – estabelecendo as diretrizes para assegurar benefícios às pequenas empresas, com finalidade de reduzir as desigualdades existentes entre elas e as médias e grandes empresas brasileiras – foi definido um critério baseado na receita bruta das empresas.

A classificação do porte segundo a receita está prevista no artigo terceiro da LC 123/2006 – considerando-se Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), a sociedade empresária, a sociedade simples, o empresário individual e o Microempreendedor Individual (MEI), devidamente registrados em uma Junta Comercial ou em um Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, que se enquadram em critérios baseados no faturamento bruto (Quadro 2).

Porte	Nomenclatura	Receita Bruta
Micro	MEI	até R$ 60.000,00
	ME	até R$ 360.000,00
Pequena	EPP	entre R$ 360.000,00 e R$ 3.600.000,00
Outro	-	acima de R$ 3.600.000,00

Quadro 2 – Classificação do porte de empresas segundo LC 123/2006
Fonte: elaboração própria a partir da LC 123/2006.

Ambas as classificações são relevantes, porém são utilizadas em contextos e aplicações distintos, por diferentes organizações. A definição de porte utilizada nas licitações brasileiras é aquela definida pela LC 123/2006 (Quadro 2).

4.2 Licitações e pequenas empresas

Ao contrário do setor privado, que dispõe de ampla liberdade de escolha, a Administração Pública realiza suas aquisições por meio de um procedimento administrativo denominado licitação. A Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, determina a utilização obrigatória da licitação nos processos de aquisições e contratações públicas. A licitação antecede obrigatoriamente, salvo as exceções previstas em lei, os contratos administrativos para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras.

> Uma licitação é caracterizada como uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2012, p. 534).

De acordo com Lei Geral de Licitações – Lei Federal nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, uma licitação pode ser realizada nas seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços,

convite, concurso e leilão. Em 2002, a partir da edição da Lei Federal nº 10.520, foi criada uma nova modalidade licitatória denominada pregão. O Pregão é a modalidade para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, de forma presencial ou eletrônica, nas quais os lances deverão ser sucessivos e decrescentes. Também cabe mencionar a existência do chamado Sistema de Registro de Preços, que é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras (facultativas) pela Administração Pública.

4.3 As MPE nas licitações

Para Ferreira (2012), a melhor de todas as formas de se exercer a função social da licitação é por meio da contratação preferencial de microempresas e de empresas de pequeno porte, segundo as normas e critérios dispostos na Lei Complementar nº 123/2006, pois:

> incentivar o microempreendedorismo pela via das licitações é potencializar a criação de oportunidades de crescimento econômico sustentado e aumentar as chances de realização de dignidade da pessoa humana pela facilitação de ingresso no mercado formal de trabalho e, pois, no rumo do pleno emprego. (p. 69)

O processo de compra é capaz de estimular o mercado fornecedor na direção do desenvolvimento nacional sustentável, ou seja,

> as contratações públicas [...] podem servir de estímulo para a adaptação voluntária da indústria, do comércio e da prestação de serviços aos parâmetros entendidos necessários à satisfação dos interesses (públicos) gerais, na direção do desenvolvimento nacional sustentável (FERREIRA, 2012, p. 45).

As compras governamentais podem ser utilizadas como ferramenta para promoção do mercado interno e para o fomento de emprego e renda, que, por sua vez, pode impulsionar o desenvolvimento do país como um todo (CALDAS; NONATO, 2013). Assim, as pequenas empresas são importantes atores dentro das políticas de compras nas diversas esferas da administração pública brasileira porque ampliam o fomento à formalização de pequenos empreendimentos que ajudam na geração de emprego e renda (FERREIRA, 2012; SANTOS, 2012, CALDAS; NONATO, 2013; SEBRAE, 2013b).

Após a instituição do Estatuto Nacional da MPE, observou-se uma maior e melhor articulação da sociedade civil organizada em torno da pauta de reivindicações dos pequenos empreendedores. Diversas temáticas afetas às MPE são discutidas nele, entre elas a de aquisições públicas, cujo capítulo V da LC 123/2006 regulamentou o tema a partir das diretrizes abaixo:

> Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, **poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado** para as microempresas e empresas de pequeno porte **objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional**, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente (BRASIL, 2006, Art. 47, grifo nosso).

Dessa forma, enumera-se a seguir a trajetória histórica dos benefícios exclusivos que as MPE possuem nas licitações públicas brasileiras em relação aos demais fornecedores, com aprofundamento das regulamentações mineiras.

4.4 Evolução normativa dos benefícios às MPE em Minas Gerais

De acordo com Maciel *et al.* (2015), a LC 123/2006 é tida como marco fundamental que inovou com a concessão de benefícios às MPE nas compras governamentais, com vistas a reduzir as desigualdades de oportunidades existentes entre elas e as médias e grandes empresas brasileiras. Para Drumond *et al*. (2012), esta lei conferiu destaque à função social das compras governamentais, possibilitando que as MPE pudessem desenvolver seus negócios por meio do acesso ao mercado das compras públicas governamentais. Assim, por meio do Decreto Estadual nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, o governo mineiro regulamentou o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às MPE nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais.

O Decreto Estadual nº 45.749, publicado em 5 de outubro de 2011, com efeitos a partir de 2012, tornou obrigatória a participação exclusiva de MPE em aquisições e contratações de bens e serviços cujo valor estimado para a contratação não ultrapassasse R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Anteriormente, o normativo apenas facultava à Administração Pública a possibilidade de se aplicar este dispositivo. Ainda em 2012, foi publicada a Resolução Conjunta SEPLAG/SEF nº 8.727 que regulamentou a forma de comprovação da condição de pequena empresa nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais – sendo a informação obtida da Receita Federal do Brasil (RFB) por meio da Secretaria de Estado de Fazenda.

Já em 2013 foi publicada a Lei nº 20.826, que instituiu o Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A Lei estadual estendeu os benefícios já aplicados no poder executivo aos demais poderes do Estado. Ainda sobre o Estatuto Mineiro, Duarte, Drumond e Vilhena (2015, p.104) destacam que:

> a lei, além de tratar das compras públicas, também trata do incentivo à geração de emprego e renda, da racionalização de processos burocráticos de formalização, funcionamento, alteração e encerramento das microempresas e empresas de pequeno porte, além da inovação tecnológica e a educação e a capacitação empreendedoras, favorecimento de políticas das microrregiões do Estado e facilitação e orientação do acesso ao crédito.

Em 7 de agosto de 2014, o Governo Federal publicou a Lei Complementar nº 147 (LC 147/2014), que ampliou ainda mais os benefícios dispostos no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Os benefícios ampliados pela norma federal, em suma, foram: o aumento do prazo para regularização fiscal de MPE, para efeitos de assinatura de contrato, que anteriormente era de 2 (dois) dias úteis, prorrogáveis por igual período, passando para 5 (cinco) dias úteis, prorrogáveis por igual período; a realização de processo licitatório com valor previsto de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), exclusivo para MPE, que passou a ser imperativa; a subcontratação de obras e serviços teve seu limite superior de 30% extinto, mantendo-se facultativa sua adoção; a reserva de cota de até 25% de processos licitatórios destinados à aquisição de bens de natureza divisível tornou-se obrigatória; tornou-se possível estabelecer prioridade de contratação para as MPE sediadas local ou regionalmente até o limite de 10% acima do preço válido.

Cabe destacar que as alterações trazidas pela LC 147/2014 eram de observância obrigatória para os entes da federação à época da publicação e, portanto, deviam ser aplicadas de imediato (MACIEL *et al*., 2015). Assim, com a urgência de que o marco legal mineiro recepcionasse e esclarecesse as novas regras, e de forma a acompanhar os avanços trazidos pela referida norma, o governo mineiro publicou o Decreto Estadual nº 46.665, em 12 de dezembro de 2014, alterando e atualizando o Decreto nº 44.630/2007 com as novidades trazidas pela LC 147/2014.

Tendo em vista os avanços das normas e as possíveis dificuldades na sua aplicação, a seguir, procurar-se-á analisar o impacto das referidas normas para as contratações do Poder Executivo mineiro.

5 RESULTADOS

5.1. Evolução das MPE no CAGEF

O crescimento do número de fornecedores cadastrados no Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF é retratado no Gráfico 1. Entre 2012 e 2015, identificou-se que o número de fornecedores inscritos (pessoas jurídicas) cresceu 31% – passando

de 25.101 para 32.794. Contudo, enquanto a evolução de fornecedores de médio e grande porte[16] foi de 13%, a de pequenas empresas foi de 41% no período analisado.

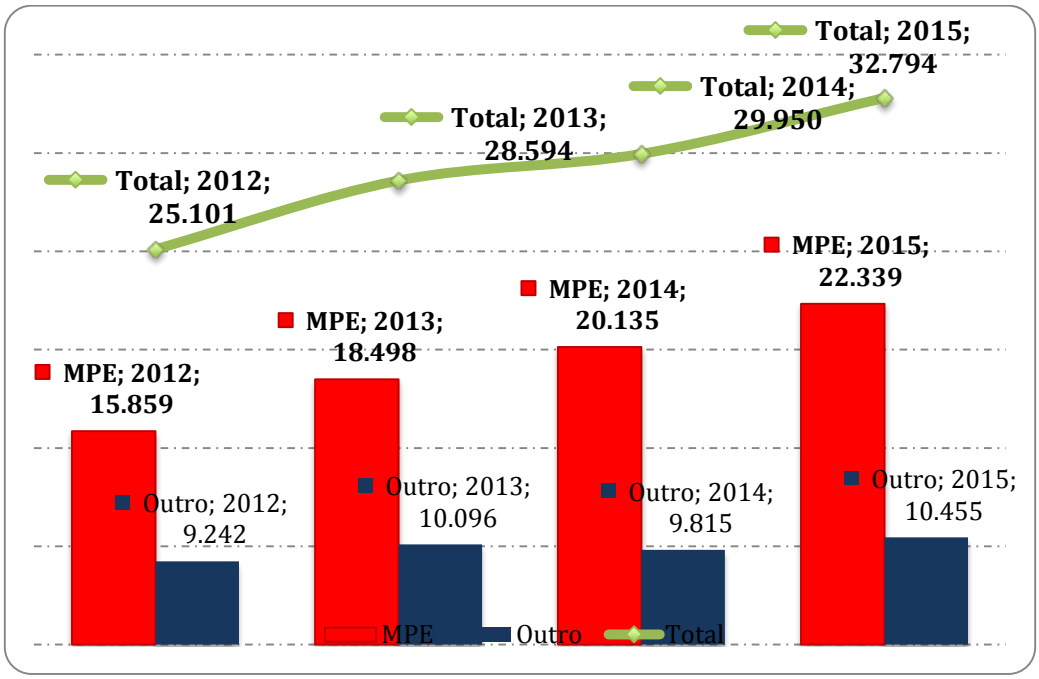


Gráfico 1 – Evolução de fornecedores no CAGEF, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.

Em todo o período, as inscrições de micro e pequenas empresas cresceram proporcionalmente acima da média dos outros fornecedores, sendo que de 2014 para 2015 elas corresponderam a 77,5% do acréscimo de novos fornecedores no CAGEF. Assim, houve um aumento de 10,9% no número de MPE frente a um aumento de 6,5% de outros fornecedores. Isso fez com que elas correspondessem a 68,1% do total de empresas cadastradas em 2015 – ampliando a proporção delas no CAGEF, conforme o Gráfico 2.

[16] No CAGEF, o porte das empresas é definido de acordo com os parâmetros da Lei Complementar nº 123/2006 (Quadro 2), sendo que o Microempreendedor Individual (MEI) e as Microempresas (ME) são classificados com o porte "Micro"; as Empresas de Pequeno Porte (EPP) são classificadas com o porte "Pequeno" e as Médias e Grandes Empresas são classificadas com o porte "Outro".

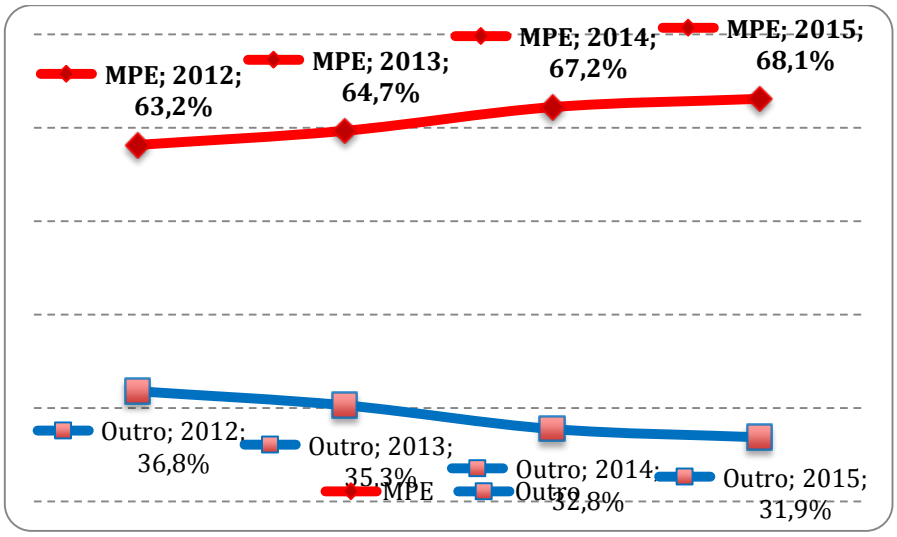


Gráfico 2 – Porte dos fornecedores do CAGEF, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.

5.2. Participação e contratação de MPE

Entre 2012 e 2015, mais de dez mil fornecedores venderam algum produto, material ou serviço (comuns ou de engenharia) para o Executivo de Minas Gerais. O número (proporcional) de processos nos quais houve pelo menos uma pequena empresa vencedora, parcial ou totalmente, de um processo de compra cresceu ao longo dos anos, conforme o Gráfico 3, sendo que o maior aumento proporcional, de 12,8%, ocorreu entre os anos de 2014 e 2015.

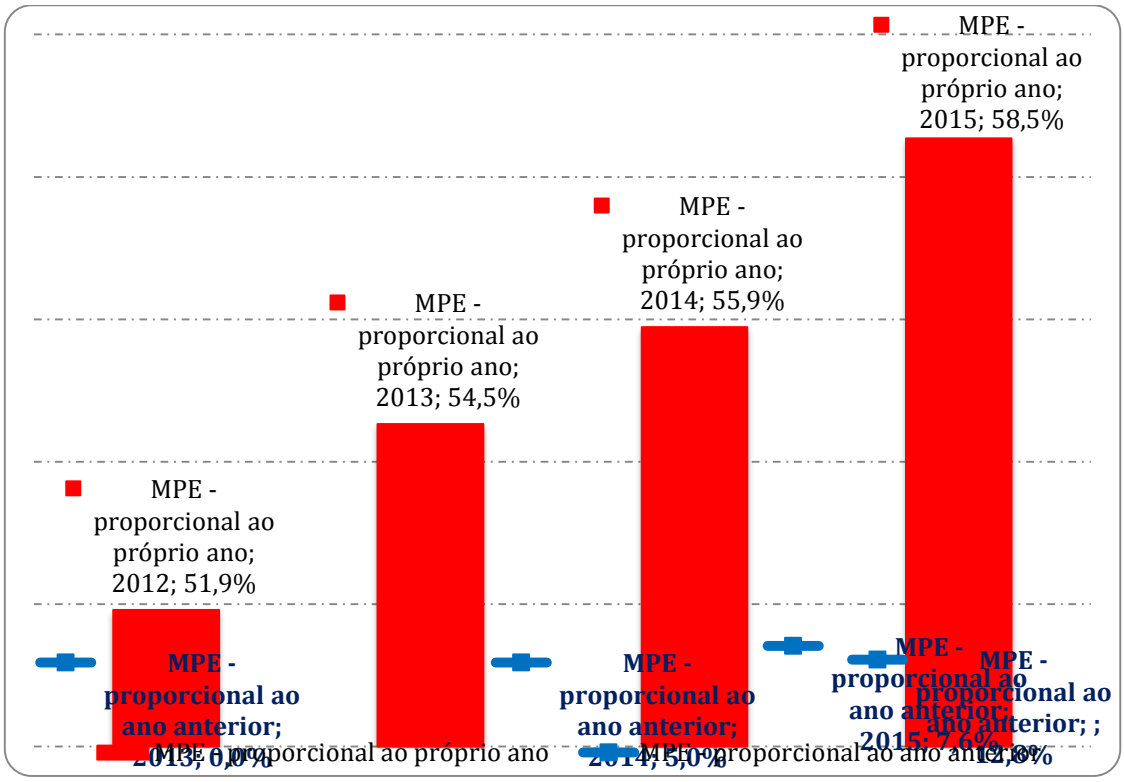


Gráfico 3 – Proporção de MPE vencedoras nos processos de compras, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao valor financeiro nominal contratado, de acordo com o Gráfico 4, até 2014, observa-se que houve uma relativa estabilidade da proporção do valor contratado de MPE frente ao valor total das aquisições do executivo mineiro. Contudo, de 2014 para 2015 ocorreu um significativo crescimento da proporção do valor homologado em favor das micro e pequenas empresas. Em 2015, apesar de o valor de R$ 499 milhões ser inferior ao de 2014, percebe-se que houve um aumento relativo de 36% dessa proporção – de 9,9% para 13,4% do total contratado.

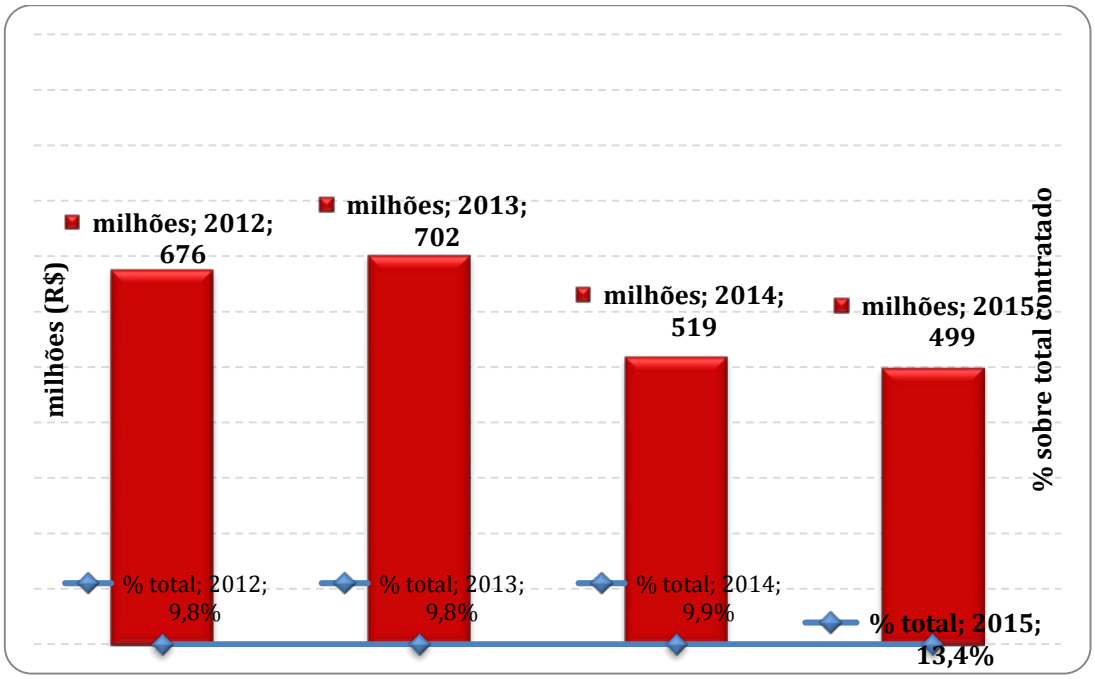


Gráfico 4 – Valor contratado de MPE, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.

Logo no primeiro ano de aplicação das regras do Decreto 46.665/2014 identificou-se que houve uma expressiva ampliação da participação delas no volume total contratado pelo governo.

5.2.1. As MPE nas compras eletrônicas

Desde o início da política de fomento à participação de pequenas empresas nas compras públicas, a SEPLAG adotou os indicadores de participação e contratação de microempresas e empresas de pequeno porte nas compras eletrônicas (Cotação Eletrônica de Preços – Cotep[17] e Pregões eletrônicos) do governo mineiro. Isso se justificou porque, primeiro, somente nesses procedimentos é possível aferir a participação dos fornecedores no Portal de Compras MG; e, segundo, e mais relevante, desde 2009, mais de 90% dos processos de compras do executivo mineiro foram eletrônicos e, entres os pregões, na média, mais de 95% deles foram realizados de forma eletrônica.

[17]São procedimentos de dispensa de licitação por valor nos quais a disputa de preços é feita através do envio de lances diretamente no Portal de Compras MG, resultando em maior economia em relação aos procedimentos de compra direta.

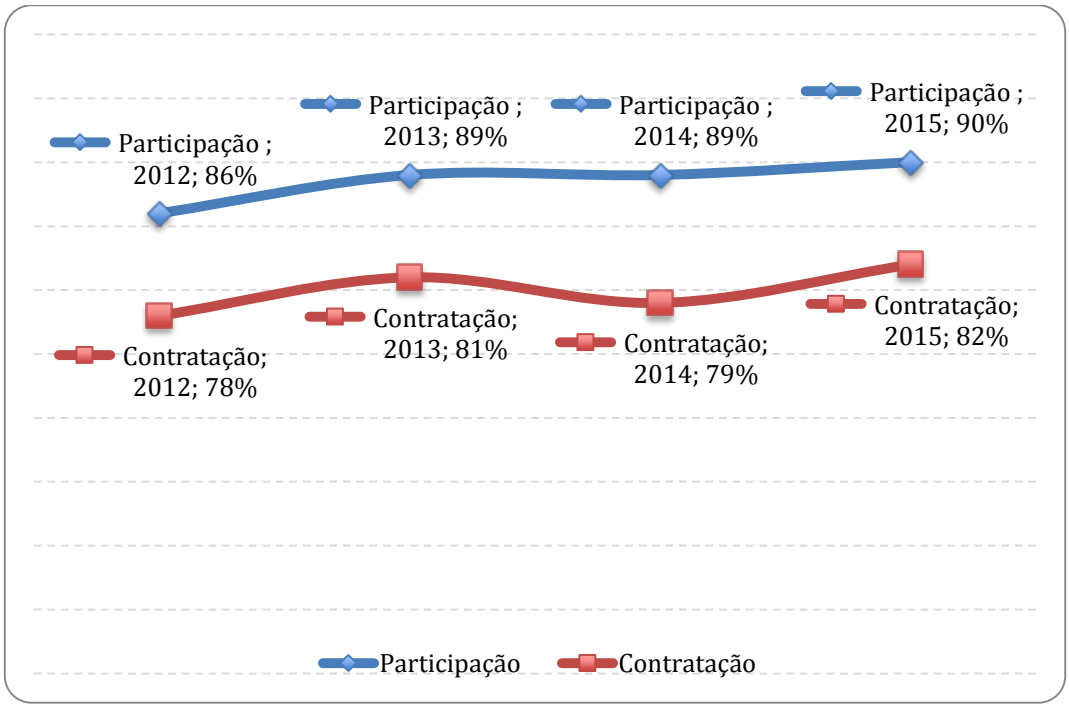


Gráfico 5 – Indicadores da política de fomento à participação de MPE, 2012-2015

Fonte: SEPLAG.

Os indicadores de participação e contratação de MPE nas compras eletrônicas são baseados no número de fornecedores, por porte, em cada lote dos procedimentos eletrônicos de compras (Cotep ou Pregão eletrônico)[18]. Observando o Gráfico 5, entre 2012 e 2015, nota-se relativa estabilidade nos índices – sendo que em 2015 foram alcançados os maiores resultados tanto de participação quanto de contratação – 90% e 82%, respectivamente.

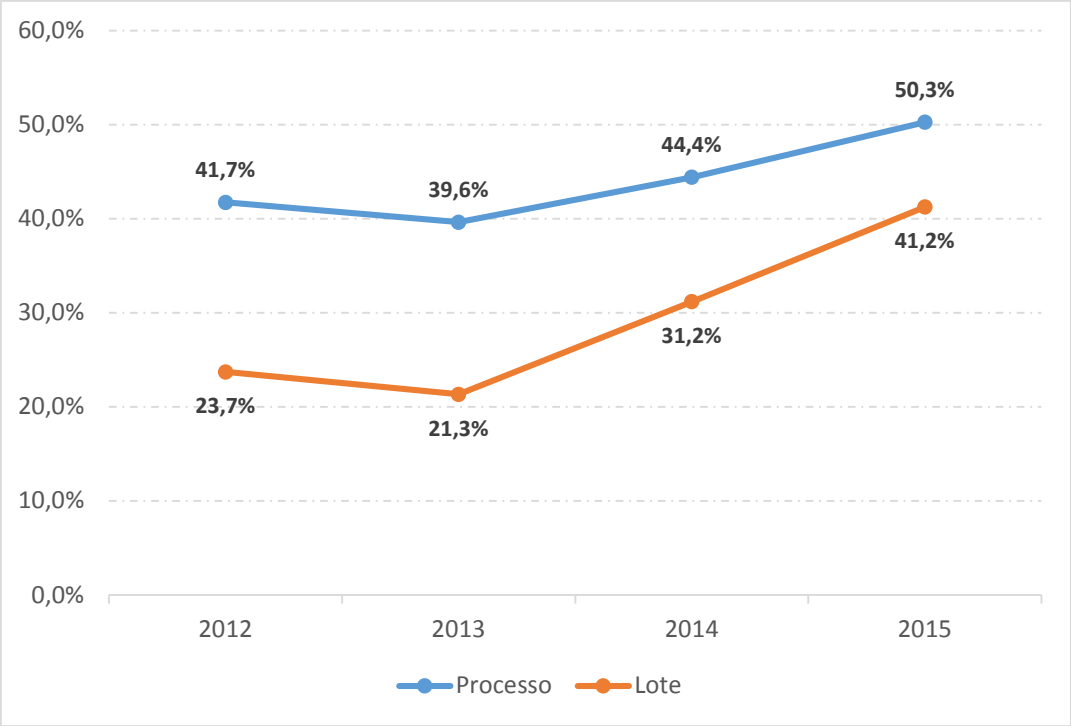
5.3. Evolução das MPE nos pregões

Conforme ressaltado anteriormente, a grande maioria das licitações mineiras são realizadas eletronicamente. E, particularmente, entre os pregões, na média, mais de 96% deles foram realizados de forma eletrônica entre 2012 e 2015. Cada processo de pregão é composto por um ou vários lotes – com seus itens de contratações. Em média, mais de 90% dos lotes de pregão foram disputados na forma eletrônica.

[18] A apuração é realizada em termos da média do número de processos de cada procedimento. Nesses indicadores não são computados os pregões para registro de preços.

A partir da edição do Decreto Estadual nº 46.665/2014, a regra para definição de participação exclusiva de MPE foi alterada – o cálculo do valor estimado de referência (menor ou igual a R$ 80.000,00) deixou de ser aplicado sobre o valor do processo de compra como um todo[19] e passou a ser avaliado lote a lote da contratação. Assim, nesta seção, é avaliado o comportamento dos processos de pregão frente às alterações normativas realizadas[20].

Em relação ao indicador de regra de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, de acordo com o Gráfico 6, percebe-se que houve, inicialmente, uma tendência dos gestores das contratações em configurar seus processos de compras de forma com que o valor total do processo de compra ficasse acima de R$ 80.000,00. Todavia, a partir de 2014 essa tendência foi revertida e, especialmente em 2015, houve significativo aumento, tanto no número de lotes quanto no número de pregões, com ao menos um lote cuja participação foi exclusiva de MPE[21] - tendo ocorrido um acréscimo de 32,3% e 13,2%, respectivamente.



[19] Regra prevista no decreto estadual nº. 45.749/2011.
[20] As COTEP não foram incluídas nesta análise, pois em todos procedimentos deste tipo o valor total envolvido na compra sempre será menor do que R$ 80.000,00. Logo, exceto nas situações previstas nas normas, os procedimentos/lotes são de participação exclusiva de MPE.
[21] Além da regra de participação exclusiva, está incluída neste contexto a reserva de cota (de até 25% do objeto) para microempresas e empresas de pequeno porte.

Gráfico 6 – Indicador de regra de participação exclusiva para MPE, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.

A ampliação da fatia das aquisições públicas exclusiva para MPE não resultou em piora dos índices de sucesso[22] de aquisição e contratação por pregão – um dos fatores de preocupação dos gestores de compras para efetivação das novas regras da política (MACIEL *et al.*, 2015). De uma forma geral, nos pregões do período, conforme o Gráfico 7, a média de sucesso nos lotes foi de 67%.

Ainda de acordo com o Gráfico 7, quando analisado em separado, o comportamento dos pregões para registro de preços daqueles 'comuns', verifica-se que há um maior insucesso[23] nos primeiros quando a regra do lote é de participação exclusiva.

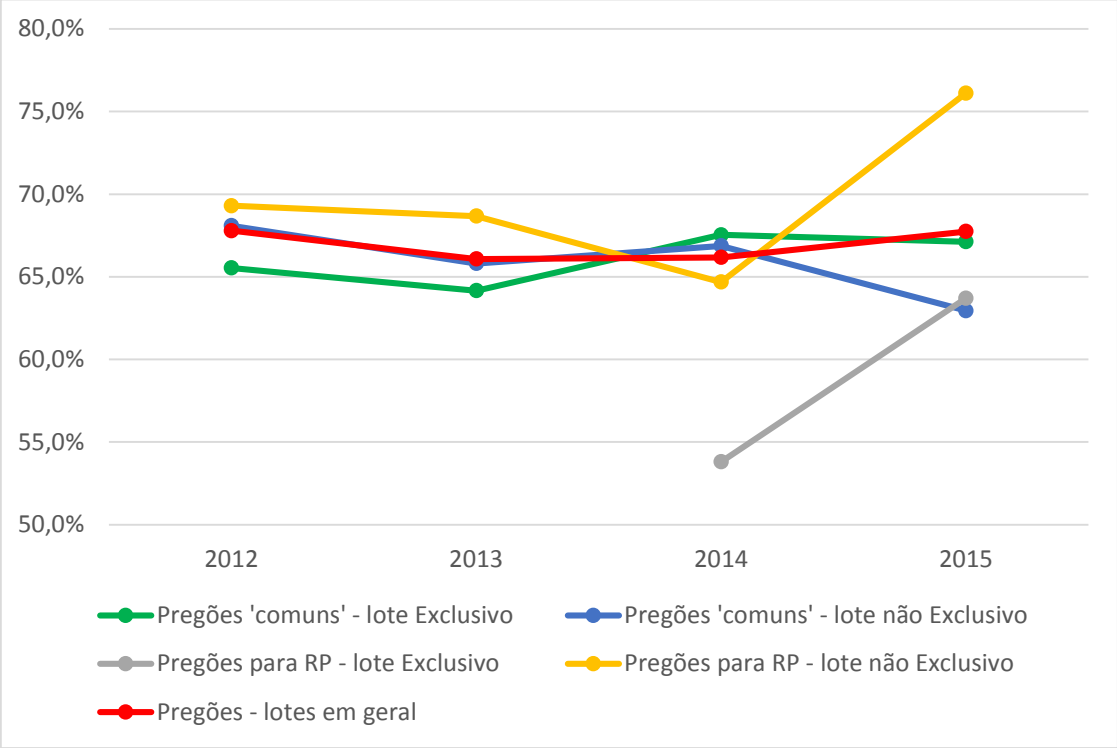


Gráfico 7 – Taxa de sucesso na contratação por pregão, por lote, 2012-2015

Fonte: Elaboração própria.[24]

[22] O sucesso é caracterizado quando há um fornecedor vencedor homologado para o lote do pregão.
[23]O insucesso é caracterizado quando o resultado homologado de um lote é fracassado, deserto, revogado ou anulado.
[24]Nota: os lotes de participação exclusiva em pregões para registro de preços dos anos 2012 e 2013 não foram computados por representarem apenas 0,2% do total.

A regra de participação exclusiva exerce maior influência de sucesso/insucesso nos pregões para registro de preços. Em 2015, apesar da melhora verificada, destaca-se que o percentual de lotes exclusivos nestes procedimentos foi de apenas 11%. Além disso, a participação de MPE relatada no Gráfico 5 é bastante reduzida quando analisado apenas neste tipo de pregão. Isso remente à percepção de alguns gestores públicos de que as atas de registro de preços são propícias para disputa de médias e grandes empresas devido às características de escala e de potencial econômico delas. Por outro lado, nos lotes exclusivos dos pregões ‘comuns’ o resultado de sucesso (67,1%) foi superior ao dos lotes cuja participação foi aberta a todas empresas (62,9%).

6. CONCLUSÃO

A edição do Decreto 46.665/2014 veio fortalecer a política de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais, ratificando e ampliando os benefícios da LC 123/2006, que foi alterada com a publicação da LC 147/2014. Dentre eles, os maiores destaques foram a obrigatoriedade de definir a regra de participação baseando-se nos valores dos itens de contratação, sendo exclusiva para MPE quando o seu valor não exceder oitenta mil reais, e a obrigatoriedade de reserva de cota para aquisição de bens de natureza divisível.

De uma forma geral, verificou-se o aumento tanto do número de pequenos fornecedores inscritos no CAGEF quanto da participação e da contratação deles nas aquisições públicas mineiras.

Não obstante a melhora dos resultados apresentados neste trabalho, destaca-se que a edição do Decreto Estadual nº 46.665/2014 contribuiu para que ocorresse o crescimento da participação das micro e pequenas empresas no valor contratado pelo Estado. Apesar de o Decreto Estadual nº 45.749/2011 ter tornado obrigatória a participação exclusiva de pequenas empresas nas contrações cujo valor estimado de referência fosse menor ou igual a R$ 80.000,00, entre 2012 e 2014 não se observou variação representativa do percentual financeiro despendido a favor das MPE, como observado em 2015.

Além disso, esse novo panorama das contratações públicas mineiras, com as novas obrigatoriedades impostas pelos normativos jurídicos, em especial ao tocante da participação exclusiva de micro e pequenas empresas em lotes (e não mais em processos como um todo) de até R$ 80.000,00, além das regras relacionadas às cotas de participação exclusiva, não acarretaram em efeitos negativos no desfecho (sucesso e insucesso) das contratações públicas mineiras.

As análises realizadas neste trabalho evidenciam que as alterações normativas ocorridas em 2014, com desdobramentos principalmente em 2015, fortaleceram a implementação e a efetividade da política de fomento à participação de micro e pequenas empresas nas compras estaduais de Minas Gerais. Contudo, em relação à temática abordada, sugere-se que outros trabalhos façam a avaliação qualitativa da

percepção dos gestores públicos envolvidos com a política de aquisições governamentais e verifiquem os impactos das situações estudadas nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nº 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm>. Acesso em: 23 jan. 2016.

DRUMOND, Luciana Vianna de Salles, *et al*. Título: A utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à responsabilidade social e à administração ambiental. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 5.2012, Brasília, DF.

DUARTE, Jean Mattos; DRUMOND, Luciana Vianna de Salles; VILHENA, Renata Maria Paes de. Um olhar sobre o uso do poder de compras governamental em Minas Gerais: compras sustentáveis e fomento às microempresas e empresas de pequeno porte. In: FERRER, Florence; SANTANA, Jair Eduardo (Coord.). *Compras Públicas Brasil*. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MACIEL, Leonardo Lacerda Bittencourt, *et al*. Título: As micro e pequenas empresas nas compras públicas: regulamentação e aplicação dos novos benefícios incorporados pela Lei Complementar Federal nº 147, de 7 de agosto de 2014. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 8.2015, Brasília, DF.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44630&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Decreto nº 45.749, de 5 de outubro de 2011. Altera o Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em:<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45749&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Decreto nº 46.665, de 12 de dezembro de 2014. Altera o Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em:<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46665&comp=&ano=2014&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 23 jan. 2016.

_____. Lei nº 20.826, de 31 de julho de 2013. Institui o Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20826&comp=&ano=2013>. Acesso em: 23 jan. 2016.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas*: Conceitos básicos. 1997.

SANTOS, Gustavo Henrique Campos dos. *Licitações exclusivas*: Compras governamentais como forma de fomento às micro e pequenas empresas. Trabalho

de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*: 2013a. 6ª. ed. Brasília, DF: Dieese, 2013a. 284p.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Sobrevivência das Empresas no Brasil*. Brasília, DF, 2013b. 72p.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MG). Perfil dos pequenos negócios: 2014. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://www.sebraemg.com.br/atendimento/bibliotecadigital/documento/planilha/perfil-dos-pequenos-negocios-2014#>.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*: 2015. 7ª. ed. São Paulo: Dieese, 2015. 288p.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas*: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Gabriela de Azevedo Leão

Julye Beserra

1.INTRODUÇÃO

As compras de gêneros alimentícios do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais dos últimos três anos somaram, em média, mais de R$ 34 milhões[25]por ano, ou seja, o dispêndio estadual com alimentos é expressivo, surgindo assim necessidade de aperfeiçoar este gasto.

Desta forma, a utilização das compras públicas de modo a gerar externalidades positivas[26] para o mercado e para o cidadão faz com que o Estado se atente à qualidade desse gasto, gerando eficiência na despesa pública.

Neste contexto, a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar) surgiu para corroborar a ideia do poder de compras, ao fomentar a economia local, o consumo de alimentos mais saudáveis, a proteção ao produtor familiar e a proteção ao consumidor.Além disso, é possível citar como benefícios da referida política a promoçãoda igualdade social e a redução da pobreza, e por fim, o favorecimento do desenvolvimento sustentável.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2014) definiu a agricultura familiar como organização de produção agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola cujas operações são realizadas predominantemente por uma família ou dependente de mão-de-obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens.

Ademais, tem-se que os agricultores familiares podem também ser definidos como povos tradicionais, sendo reconhecidos por sua pluralidade, multifuncionalidade, diversidade e territorialidade. (MINAS GERAIS, 2014)

---

[25]Fonte: Armazém de Informações SIAD-MG.

[26]Externalidades positivas acontecem quando uma ação traz algum benefício inesperado com relação à troca ocorrida no mercado.

Segundo Veloso (2014, apud Guimarães, 2014), a agricultura familiar foi beneficiária de ações sucessivas, diretas ou indiretas, do Estado de Minas Gerais, porém estas eram esparsas, e por conseguinte, pouco eficazes.

Buscando a ampliação da eficiência destas ações, foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), executado pelo Governo Federal com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O PAA consiste em uma ação de governo para o fortalecimento da agricultura familiar brasileira por meio da aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações pelos órgãos e entidades públicas, o que é realizado por dispensa de licitação por procedimento de Chamada Pública, a fim de formar estoques estratégicos, fazer doações para entidades da rede socioassistencial além de abastecer a demanda de alimentos dos compradores.

São cinco as modalidades de aplicação da PAA, sendo elas: compra com doação simultânea; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra direta; apoio à formação de estoques e compra institucional (BRASIL, 2014). Para o desenvolvimento deste trabalho, cabe destacar a modalidade de compra institucional, a qual amplia o escopo original do Programa ao permitir que os órgãos e entidades da administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios comprem, com seus próprios recursos, alimentos da agricultura familiar para atender as suas demandas regulares de fornecimento de alimentos, utilizando as regras do PAA. (BRASIL, 2014)

Tendo a referida lei como inspiração, instituiu-se no Estado de minas Gerais a PAAFamiliar,pela Lei Estadual nº 20 608, de 7 de janeiro de 2013, cujos objetivos são o fomento da organização e modernização da produção familiar e a ampliação do seu escoamento por meio das compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais, além do incentivo ao consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional.

Para que tais objetivos sejam alcançados, o Decreto nº 46.712, de 29 de janeiro de 2015, que regulamenta a política, determina, dentre outros pontos, que os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo, dependentes de recurso do tesouro estadual, deverão aplicar no mínimo 30% dos recursos destinados à compra de gêneros alimentícios, *in natura* ou manufaturados,

na aquisição direta de produtos de agricultores familiares, mediante dispensa de licitação por procedimento de Chamada Pública.

Destaca-se assim que o Governo de Minas Gerais tem desenvolvido iniciativas voltadas para o fomento econômico das classes mais vulneráveis e, deste modo, o objetivo deste trabalho é apresentar a experiência do Estado com relação ao estímulo da produção da agricultura familiar mineira, por meio de processo de compra simplificado – a Chamada Pública, com base na implementação e execução da PAAFamiliar.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi utilizada a metodologia de pesquisa exploratória e descritiva, para consolidação de dados qualitativos e bibliografia referente ao tema.

Assim, primeiramente, será apresentado o marco normativo referente à agricultura familiar. Posteriormente, será abordada a execução da PAAFamiliar, contextualizando as iniciativas desenvolvidas e, por fim, serão apresentados os resultados obtidos com a política e seus impactos.

2. ANÁLISE DO APARATO NORMATIVO

As políticas de fomento à agricultura familiar por meio das compras públicas têm seus fundamentos institucionalizados no ordenamento jurídico, o qual legitima as ações tomadas pelo Governo de Minas Gerais e tornam a aquisição de produtos da agricultura familiar uma obrigação legal e não apenas uma discricionariedade da gestão pública.

Conforme relatado, tanto nos programas federais quanto para o PAAFamiliar, o processo de aquisição se dá por meio de procedimento de chamada pública, a qual trata-se de dispensa de licitação permitida no texto da Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011, conforme abaixo:

> Art. 17. **Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório**, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:
> I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; e
> II - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar, conforme definido em regulamento.
> Parágrafo único. Produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos

> para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA. (Grifo nosso)

Tem-se, portanto, que a Lei 12.512/2011, ao autorizar que a licitação de produtos da agricultura familiar seja dispensada para o Executivo dos demais entes federados, trouxe a possibilidade de os Estados executarem o PAA, utilizando recursos próprios por meio da modalidade Compra Institucional. Ressalta-se que, até então, as compras da agricultura familiar não eram obrigatórias aos estados, tratando-se de simples discricionariedade da gestão.

Todavia, a fim de garantir a execução de tais aquisições, tornando-as obrigatórias, o Estado de Minas Gerais, estabeleceu suapolítica própria para compra direta da produção da agricultura familiar, por meio da publicação da Lei Estadual nº 20.608 de 7 de janeiro de 2013.

A referida Lei Estadual dispõe:

> Art. 6° **Dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios in natura ou manufaturados, o Estado aplicará no mínimo 30% (trinta por cento) na aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de organizações de agricultores familiares**, para fins de:
> I – ações de promoção de segurança alimentar e nutricional;
> II – abastecimento da rede socioassistencial;
> III – abastecimento de estabelecimentos de alimentação e nutrição;
> IV – abastecimento da rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica, comunitária e confessional de ensino, que recebam recursos públicos;
> V – abastecimento das demais instituições públicas com fornecimento regular de refeições, tais como unidades do sistema de saúde e unidades do sistema prisional. (Grifo nosso)

A Lei determina quais os agricultores poderão vender ao Estado pela PAAFamiliar e a forma de identificá-los (art. 2º), a criação de um colegiado para gestão da política, a garantida a participação de órgãos de governo e entidades de representação dos agricultores familiares (art. 4º), além de elencar quais os critérios de priorização que deverão ser observados para classificação dos agricultores, conforme abaixo:

> Art. 8° O colegiado a que se refere o art. 4° regulamentará a classificação das propostas nas chamadas públicas por critérios de priorização dos beneficiários fornecedores, de forma a atender os objetivos dispostos no art. 3°.
> Parágrafo único. Os critérios a que se refere o caput devem incluir a priorização de:
> I – agricultores familiares do Município onde ocorrerá o consumo dos alimentos;
> II – comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas;
> III – assentamentos da reforma agrária;
> IV – grupos de mulheres;
> V – produção agroecológica ou orgânica.

A Lei da PAAFamiliar foi regulamentada pelo Decreto nº 46.712 de 29 de janeiro de 2015, o qual disciplina a política no âmbito dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo dependentes de recursos do tesouro estadual.

A regulamentação define, primeiramente, os procedimentos para a contratação via dispensa de licitação por procedimento de Chamada Pública e as hipóteses de inobservância do percentual de aquisição definido em Lei, tais como a ausência de oferta dos produtos demandados, perda da produção e ausência de documentação fiscal e sanitária.

Ainda, o referido Decreto determina que o percentual de 30% para aplicação de recursos nas compras da agricultura familiar incidirá apenas sobre os produtos estipulados em lista elaborada pelo Colegiado Gestor. Tal lista contempla uma série de gêneros alimentícios que são passíveis de serem fornecidos pelos agricultores familiares e suas organizações, a fim de auxiliar os gestores públicos na elaboração das Chamadas Públicas, visando garantir o sucesso das mesmas.

A Lista de Itens Fornecidos pela Agricultura Familiar foi elaborada a partir do estudo da demanda de alimentos do Estado em conjunto com a oferta de gêneros alimentícios fornecidos pelos agricultores familiares, e contou com a participação dos membros do Colegiado Gestor da Política. Dentre os itens contidos na lista, destacam-se as frutas, poupas de frutas, café, verduras, hortaliças, queijos, doces típicos.

Em se tratando dos procedimentos relativos à PAAFamiliar, o Decreto estadual estabelece, dos arts. 7º a 17, as principais diretrizes para execução da política pelos órgãos e entidades estaduais, além de regras aplicáveis aos agricultores familiares e suas organizações que irão participar das vendas ao governo.

Inicialmente, o Decreto dispõe sobre os elementos mínimos que o Edital de Chamada Pública deve conter, tais como: a descrição dos produtos a serem adquiridos e respectiva quantidade; o preço de aquisição a ser pago; local e prazo de entrega; documentos de habilitação; entre outros. Ressalta-se que o Edital de Chamada Pública deverá ser publicado com antecedência mínima de vinte dias.

Outro ponto de destaque está na elaboração dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios. Uma vez que o procedimento de Chamada Pública não contempla disputa de preços, a referida norma estabelece que, para formação do valor

a ser pago, serão observadas as seguintes fontes oficiais, subsidiariamente e na ordem apresentada:

> Art. 15. Para a elaboração dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios, poderão ser observadas as seguintes fontes oficiais:
> I - cotação de preços praticados no **mercado local ou regional**;
> II - preços praticados no **atacado**;
> III - preços praticados no âmbito do **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**;
> IV - **Banco de Melhores Preços** - Portal de Compras MG.
> § 1º Na definição dos preços de aquisição, deverá ser adotado prioritariamente o disposto no inciso I e os demais incisos de forma subsidiária.
> § 2º **Os preços de aquisição, publicados em chamada pública, deverão considerar outros custos, tais comoencargos sociais, frete, embalagem e quaisquer outros ônus** que porventura possam recair sobre o fornecimento, ficando estes acréscimos sob a responsabilidade exclusiva dos agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e, ou, das organizações de agricultores familiares. (Grifo nosso)

Um importante diferencial da norma mineira é a priorização dos pagamentos derivados das contratações no âmbito da PAAFamiliar. Segundo o art. 6º-A do Decreto, serão priorizados os pagamentos devidos aos agricultores familiares beneficiários da política, que tiverem contratos celebrados com a Administração Pública Estadual, devendo o órgão contratante publicar e justificar o empenho priorizado, em conformidade com a determinação da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993[27].

Já em relação às obrigações dos agricultores e organizações participantes da política, tem-se, disposto no art. 12 do Decreto nº 46.712/2015, a necessidade de os mesmos serem registrados no Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Minas Gerais (CAGEF)[28]. O registro pode ser efetuado previamente pelo agricultor interessado ou pelo órgão ou entidade contratante após divulgação do resultado da Chamada Pública.

Ademais, o regulamento afirma que a comprovação da condição de agricultor

---

[27]Lei nº 8.666/1993 Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a **estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.**(Grifo nosso)

[28]Regulamentado pelo Decreto nº 45.902 de 27 de janeiro de 2012, o Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Minas Gerais registra e controla os documentos de todos os fornecedores, sendo que eles são relacionados à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista das empresas e fornecedores em geral, e também à sua qualificação econômico-financeira

familiar ou organização de agricultores familiares se dará apenas mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (DAP), nos seguintes termos:

> Art. 16. A comprovação da condição de agricultor familiar, empreendedor familiar rural ou organização de agricultores familiares, na qualidade de pessoa física ou jurídica, se dará por meio da apresentação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar – PRONAF-DAP.
> § 1º No âmbito do PAAFamiliar a **DAP apresentada deverá encontrar-se ativa**.
> § 2º Para comprovação de que a DAP apresentada encontra-se ativa, a mesma deverá estar acompanhada de seu **extrato emitido nos últimos trinta dias**. (Grifo nosso)

Além disso, define no art. 17 do Decreto em pauta que o valor máximo anual de venda – tratado no art. 7º da Lei nº 20.608/2013 – como sendo de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) por unidade familiar, por ano. Quando se tratar de organização de agricultores familiares, o valor anual máximo a ser pago será o montante citado, multiplicado pelo número total de agricultores familiares associados.

O Decreto estadual institui e define o Colegiado Gestor da PAAFamiliar, determinando seus membros, nos seguintes termos:

> Art. 18. Fica criado o Colegiado, a que se refere o art. 4º da Lei nº 20.608, de 2013, órgão permanente, deliberativo e paritário, composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:
> I - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA;
> II - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG;
> III - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
> IV - Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG;
> V - Articulação Mineira de Agroecologia – AMA;
> VI - União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária no Estado de Minas Gerais – UNICAFES-MG.

Dentre as atribuições designadas em Decreto ao Colegiado, cabe ressaltar a disponibilização de minuta de edital padrão de Chamada Pública, a elaboração de deliberações normativas acerca da política e o encaminhamento de informações relativas à execução da política aos conselhos de controle social, para fins de monitoramento.

Por sua vez, as instâncias de controle social encontram-se estipuladas no art. 20 do Decreto nº 46.712/2015, realizados pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (CONSEA-MG) e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) e, subsidiariamente, pelo

Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

A partir dos trabalhos desenvolvidos pelo então constituído Colegiado Gestor da PAAFamiliar, foram publicadas, ainda, mais três Deliberações Normativas que tratam da metodologia de formação de preços de aquisição, dos critérios de classificação na Chamada Pública e dos documentos comprobatórios que devem ser exigidos nos Editais da PAAFamiliar.

Cabe evidenciar aqui a Deliberação Normativa nº 2 do Colegiado Gestor da PAAFamiliar, de 19 de junho de 2015, que institui a prioridade de fornecimento de alimentos para classificação das propostas de venda no âmbito da PAAFamiliar, de forma a ampliar o mercado dos grupos mais desprotegidos e contribuir para o seu desenvolvimento social e econômico.

Fica determinado que, primeiramente, as propostas de venda dos fornecedores habilitados na chamada pública serão divididas em quatro grupos, são eles: grupo de propostas do município, grupo de propostas do microterritório de desenvolvimento integrado, grupo de propostas do estado, e grupo de propostas do país.

Dentre os grupos citados, será observada a ordem de priorização estabelecida no parágrafo único do art. 2º da Deliberação Normativa, na qual as propostas do município de entrega terão prioridade sobre os demais grupos; as propostas do microterritório de desenvolvimento integrado terão prioridade sobre o do estado e do País e as propostas do estado terão prioridade sobre o do País.

O art. 3º da Deliberação em pauta, por sua vez, estipula os critérios de priorização que deverão ser observados para cada um dos grupos previamente delimitados, conforme abaixo:

> Art 3º Em cada grupo de propostas, serão observados os seguintes critérios de priorização para classificação das Propostas de Venda, na seguinte ordem:
> I - os **assentamentos de reforma agrária, os povos e comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas** ou organizações fornecedoras que reúnam, na proposta de venda, famílias vinculadas a assentamentos da reforma agrária, de povos e comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas, não havendo prioridade entre estes;
> II - os **fornecedores de gêneros alimentícios orgânicos e/ou agroecológicos** ou organizações fornecedoras que congregam, na proposta de venda, famílias que atuam com produção agroecológica e/ou orgânica, em conformidade com a Lei Federal nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;
> III – **grupos formais de mulheres**. Será considerado grupo formal de mulheres a cooperativa de agricultores familiares e/ou sociedade empresária da agricultura familiar nas quais 100% (cem por cento) dos fornecedores sejam mulheres;

> IV - as **organizações de agricultores familiares sobre os agricultores individuais**. (Grifo nosso)

Ressalta-se que, em caso de existirem duas ou mais propostas de vendas empatadas, a Deliberação estabelece que, quando os fornecedores empatados estiverem presentes da sessão de Chamada Pública, deverá ser proposta a divisão proporcional da quantidade demandada; não estando presente os participantes ou não aceita a divisão, o desempate se dará por meio de sorteio.

A partir da apresentação das normas que norteiam a política mineira de aquisição de alimentos da agricultura familiar, passa-se a abordar os processos de implementação e execução da PAAFamiliar, bem como os resultados alcançados no último ano.

3. IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA PAAFAMILIAR

Conforme mencionado anteriormente, a PAAFamiliar teve início no Estado de Minas Gerais a partir de 07 de janeiro de 2013 com a promulgação da Lei Estadual nº 20 608/2013.

Para regulamentação da política, instituiu-se por meio da Resolução Conjunta SEAPA/SEDS/SES/SEPLAG nº 1 307 de 30 de dezembro de 2013 um grupo com representantes de múltiplas secretarias.

Com o trabalho deste grupo foi possível elaborar e propor uma minuta de decreto para apreciação do governador. Ressalta-se que este grupo serviu de base para a criação do Colegiado Gestor da política.

Após a aprovação do decreto, e conforme já abordado, o colegiado gestor foi responsável pela elaboração dos documentos orientadores, as deliberações normativas, os quais ficam disponíveis no Portal de Compras MG[29] para acesso público.

Além disso, o colegiado gestor foi responsável por *workshops* cujo objetivo foi treinar as áreas de compras e finanças do estado para comprar da agricultura familiar.

Desta forma, buscou-se capacitar os servidores para que a nova forma de aquisição não desabastecesse o estado, uma vez que os itens de gêneros

[29]http://www.compras.mg.gov.br

alimentícios são comprados por órgãos diversos e qualquer erro na compra poderia impactar de forma negativa a aceitação da política.

Além disso, em agosto de 2015, foi realizada a primeira Rodada de Negócios da agricultura familiar a qual foi realizada na Feira de Agricultura Familiar de Minas gerais (AGRIMINAS).

O objetivo da Rodada de Negócios foi aproximar agricultores familiares e os compradores dos órgãos públicos, uma vez que os mesmos são de universos diferentes. Se por um lado não faz parte da rotina do agricultor os procedimentos de compras públicas, que envolvem diversas normas, por outro os compradores ficam receosos se há capacidade de fornecimento e do cumprimento das cláusulas contratuais por parte dos agricultores. Como resultado, a reunião de compradores e agricultores mostrou-se benéfica ao desmistificar essas situações.

Ademais, foi realizado um evento semelhante, restrito à Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais[30] (FHEMIG), maior comprador dos itens da agricultura familiar dentre os órgãos e entidades estaduais. Devido à peculiaridade da FHEMIG, o colegiado gestor buscou estreitar relações entre a instituição e os agricultores para que os diversos hospitais da rede FHEMIG tivessem acesso aos alimentos mais saudáveis produzidos pelas famílias de agricultores e também para que os procedimentos e exigências fossem esclarecidos aos fornecedores, de forma a mitigar o risco de os hospitais ficarem desprovidos de alimentos, o que geraria problemas ao invés dos benefícios esperados.

Além disso, a Diretoria Central de Licitações e Contratos (DCLC) da SEPLAG é responsável pelo monitoramento da política, sendo feito acompanhamento bimestral das aquisições de gêneros alimentícios do estado.

Deste modo, foi elaborado indicador a fim de evidenciar o percentual de aderência das aquisições de gêneros alimentícios realizadas pelos órgãos e entidades à PAA Familiar.

Neste sentido, o “Índice de Execução da Política Estadual de Aquisição de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar” busca verificar se o percentual

[30]Criada pela Lei 7.088, de 3 de outubro de 1977, tem por finalidade prestar serviços de saúde e assistência hospitalar de importância estratégica, em caráter regional e estadual, em níveis secundário e terciário de complexidade, por meio de estrutura hospitalar organizada e integrada ao Sistema Único de Saúde - SUS, bem como participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação da política de gestão hospitalar, em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria Estadual de Saúde. (FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2016)

disposto na Lei nº 20.608/2013 – de no mínimo 30% dos recursos destinados à compra de gêneros alimentícios a serem aplicados diretamente na aquisição de produtos da agricultura familiar – foi alcançado pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta abrangidos pela política.

O índice é calculado pela seguinte fórmula:

$$(X/Y) * 100\%$$

Na qual, X é igual ao valor total das aquisições de itens contidos da "Lista de Itens Fornecidos pela Agricultura Familiar" realizadas por procedimento de dispensa de licitação por Chamada Pública, e Y é igual ao valor total das aquisições de itens contidos da "Lista de Itens Fornecidos pela Agricultura Familiar".

Os dados relativos à execução da PAAFamiliar no ano de 2015 foram extraidos do Armazém de Informações SIAD-MG[31] e contem as aquisições cuja data de aprovação do pedido de compra ocorreu após o dia 01/06/2015. Isto pois o Decreto nº 46.712/2015 possuiu um periodo de cento e vinte dias de *vacatio legis*, passando a vigorar a partir do dia 29/05/2015.

A fim de se obter o resultado efetivo da execução da política, foram retiradas do cálculo do indicador todas as aquisições realizadas por meio de execução de atas de registro de preços formalizadas antes da data de vigencia do Decreto.

Dito isto, tem-se que 18 (dezoito) órgãos e entidades estaduais tiveram processos de compra para aquisição de gêneros alimentícios homologados no período de 01/06/2015 a 31/12/15. São eles:

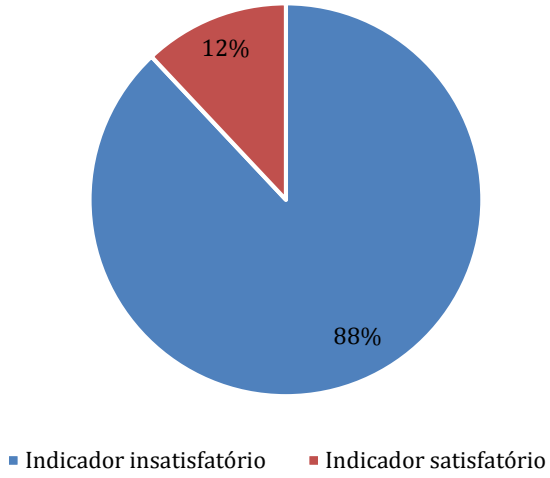
1. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – ARMVA
2. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG
3. Departamento de Estradas de Rodagem – DER
4. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER

[31]O Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (SIAD-MG), instituído pelo Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002, é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, que recebem recursos do Tesouro Estadual, tem como finalidade controlar o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras

5. Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG
6. Fundação de Arte de Ouro Preto – FAOP
7. Fundação Helena Antipoff – FHA
8. Fundação Ezequiel Dias – FUNED
9. Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG
10. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG
11. Fundação Rural Mineira – RURALMINAS
12. Instituto Estadual de Florestas – IEF
13. Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG
14. Rádio Inconfidência
15. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC
16. Secretaria de Estado de Educação – SEE
17. Secretaria de Estado de Fazenda – SEF
18. Secretaria Geral da Governadoria - SGG

Em se tratando dos resultados individuais de cada órgão e entidade executor, verificou-se que apenas 12% dos mesmos alcançaram a meta de aquisição de produtos via Chamadas Públicas, conforme abaixo:

Gráfico 01: Percentual de órgãos que obtiveram valor satisfatório no Índice de Execução da PAAFamiliar



Fonte: Elaboração Própria

Tem-se, portanto, que a maior parte dos órgãos e entidades estaduais ainda não tem executado suas compras por meio das Chamadas Públicas em conformidade com PAAFamiliar.

Diante dos dados é possível concluir que por se tratar de uma política recente, apenas 6 meses de vigência, ainda há resistência por parte dos gestores de compras do estado em efetuar as mudanças procedimentais necessárias para a efetivação da PAAFamiliar.

Ressalta-se ainda que os editais de chamada pública devem ser publicados com antecedência mínima de 20 dias, notadamente superior ao tempo de outros processos licitatórios, de forma que a execução da política requer um planejamento maior dos gestores de compras, o que não foi percebido no ano de 2015.

Ademais, em relação ao resultado consolidado alcançado pelo Poder Executivo do Estado, os dados demonstram que apenas 9,8% do recurso estadual destinado à compra de alimentos foi aplicado na compra direta de produtos da agricultura familiar.

Todavia, ainda que em menor número, destaca-se que as chamadas públicas realizadas obtiveram sucesso, sendo que os agricultores familiares mineiros já forneceram ao Estado de Minas Gerais 20 itens distintos, entre eles, frutas, legumes e hortaliças.

A PAAFamiliar aplicou em seu primeiro ano de execução cerca de R$19.000,00 no fomento à agricultura familiar mineira. Apesar de diminuto, ressalta-se que um valor expressivo – cerca de 75% de todo valor destinado à compra de gêneros alimentícios – foi executado por meio de atas de registro de preço publicadas antes da vigência da PAAFamiliar, diminuindo o escopo e o valor de possíveis chamadas públicas.

Devido ao baixo desempenho apurado em 2015, para o ano de 2016 serão realizadas ações afim de aperfeiçoar os processos e garantir o fortalecimento e a abrangência da política nos órgãos e entidades estaduais. Primeiramente, a área central de compras do estado permanecerá realizando o monitoramento bimestral da execução da PAAFamiliar, buscando intensificar o controle das aquisições por meio de solicitações de justificativa quanto ao não cumprimento das normas.

Além disso, encontra-se em desenvolvimento o mapeamento das ofertas de produtos dos agricultores familiares e suas organizações no território mineiro afim de auxiliar o gestor de compras na elaboração das chamadas públicas, uma vez que será

possível interligar a demanda dos órgãos com a oferta da região compradora, o que irá fomentar a produção regional e local por meio do sucesso das chamadas públicas.

Outrossim, espera-se estreitar os meios de comunicação entre o Poder Público e os agricultores familiares fornecedores do estado por meio da promoção de novos encontros e rodadas de negócio com o objetivo de alcançar melhores resultados na execução da PAAfamiliar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, foi abordada a legislação vigente relativa à matéria de aquisições da agricultura familiar, desde a instituição do programa federal até a regulamentação da política estadual, demonstrando a viabilidade legal da política e execução obrigatória.

Ressalta-se que antes da promulgação da lei estadual, a execução da das compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar era possibilitada pelo programa federal, porém além de não ser obrigatória, havia insegurança jurídica em sua aplicação devido à ausência de regulamentação no estado.

A partir da apresentação da execução da política, conclui-se que o Governo de Minas Gerais age de forma eficiente ao considerar seu poder de compras e sua influência no mercado ao fomentar a produção da agricultura familiar por meio da execução da PAAFamiliar.

Neste contexto, a PAAFamiliar juntamente à política já consolidada de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte traz benefício aos pequenos produtores gerando fonte de renda e desenvolvimento social.

Porém, percebe-se que os resultados obtidos ainda são insipientes, uma vez que o volume e o valor das chamadas públicas realizadas ainda estão aquém do esperado. Isso evidencia a pouca maturidade da política no estado, ainda encontrando resistência por parte dos gestores públicos executores. Todavia o sucesso das chamadas homologadas demonstra ações construtivas, abrindo caminho para a evolução e consolidação da política no estado.

Deste modo, este artigo relatou a experiência mineira com relação ao fomento da agricultura familiar, por meio das aquisições públicas estaduais, ao tratar das ações tomadas para a devida implementação e execução da PAAFamiliar, bem como os resultados alcançados no primeiro ano e os óbices encontrados.

Com o amadurecimento da política, espera-se que os resultados sejam aprimorados, estimulando a produção e organização da agricultura familiar de modo a contribuir para o consumo de alimentos saudáveis e para a promoção do desenvolvimento local e regional.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BRASIL. **Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 2013**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 15 jan 2016.

BRASIL. **Manual Operativo: modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão**. Brasília: 2014.

COLEGIADO GESTOR DA POLÍTICA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – PAAFAMILIAR. **Deliberação Normativa nº 2 de 19 de junho de 2015**. Institui a prioridade de fornecimento de alimentos no âmbito da PAAFamiliar. Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/PAAFamiliar/deliberacao-normativa-n-002-classificacao-das-propostas.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Objetivo Operacional e Competências Legais**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fhemig.mg.gov.br/en/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais>. Acesso em: 27 jan 2016

GUIMARÃES, Flávia Alves. **O programa de aquisição de alimentos e a agricultura familiar em minas gerais**. Trabalho de conclusão apresentado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública, Belo Horizonte, 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.712 de 29 de janeiro de 2015**. Regulamenta a Lei nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, que institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Disponível em:<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46712&ano=2015&tipo=DEC> Acesso em: 19 jan 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.608 de 7 de janeiro de 2013**. Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=20608&ano=2013&tipo=LEI>. Acesso em: 21 jan 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA.**Ano Internacional da Agricultura Familiar.**Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>. Acesso em: 21jan 2016.

ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS

Ana Luiza Camargo Hirle

1. INTRODUÇÃO

A aquisição de bens e a contratação de serviços e obras pela Administração Pública deve ser precedida da realização de procedimento licitatório, disciplinado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Dentre os objetivos da licitação, elencados no art. 3º da referida lei[32], está a seleção da proposta mais vantajosa para a celebração do contrato de interesse da Administração.

É fundamental, para avaliação da vantajosidade das propostas apresentadas pelos licitantes, que a Administração possa aferir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado. Daí a importância da estimativa de preços que antecede as compras realizadas pelo Estado, para proporcionar uma avaliação segura das propostas dos licitantes pela Administração.

Além desse propósito, a estimativa de valor para a licitação é o principal fator para escolha da modalidadede licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou o pregão, que podemser utilizados independentemente do valor a ser contratado. Ainda, ela possui a finalidade de avaliação acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para atender à demanda.

Todavia, a Lei nº 8.666/93, que disciplina de forma minuciosa e exaustiva alguns aspectos do processo licitatório, não conferiu o mesmo tratamento à fixação de preços de referência para a licitação. Sobre esse aspecto, ela determina que as compras devem, sempre que possível, balizar-se pelos preços praticados pela Administração, e que o julgamento das propostas na licitação deve incluir a verificação de

[32]Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

conformidade com os preços correntes no mercado (BRASIL, 1993, arts.15, V, e 43, IV).

Assim, a definição das regras para a fixação de preços de referência para a licitação tem sido feita por meio da jurisprudência dos órgãos de controle interno e externo, bem como, mais recentemente, pelos regulamentos expedidos pela União e pelos Estados.

Este artigo se propõe a apresentar a experiência do Estado de Minas Gerais na regulamentação do tema de fixação de preços de referência para a licitação, bem como a sua experiência na sistematização e disponibilização de um banco de melhores preços, constituído a partir de preços praticados pela Administração Pública Estadual em suas compras, enquanto resposta à essa necessidade de uniformizar e de aprimorar os procedimentos para a estimativa de preços para os procedimentos licitatóriosem âmbito estadual.

Para tanto, será abordada a jurisprudência dos órgãos de controle externo, a avaliação sobre os procedimentos internos e demais elementos que determinaram a nova formatação normativa no ano de 2015 e a definição de regras para a ferramenta de sistema denominada Módulo de Melhores Preços.

2. DAS REGRAS PARA A ESTIMATIVA DE PREÇOS

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu, por meio da edição da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014[33], as regras básicas a serem observadas, no âmbito da Administração Pública Federal, para a realização de estimativas de preços para os procedimentos licitatórios destinados a aquisição de bens e contratação de serviços.

O grande valor desta norma está na consolidação, em seu art. 2º, de fontes de consulta consideradas válidas para a realização da pesquisa de preços, além da determinação da forma de utilização das informações encontradas, para a composição do preço de referência. Transcrevemos o art. 2º, a seguir:

> Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

[33]Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

> I - **Portal de Compras Governamentais** - www.comprasgovernamentais.gov.br;
> II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
> III - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
> IV - **pesquisa com os fornecedores**. (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

A redação original do *caput* do art. 2º determinava uma ordem de preferência entre os parâmetros de pesquisa arrolados em seus incisos, que era a ordem de sua apresentação no texto normativo. Tal orientação rapidamente foi modificada, tendo vigorado apenas até a edição da Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014, que alterou o dispositivo, extinguindo a ordem de preferência entre os parâmetros.

De toda forma, a leitura desse dispositivo permite identificar as duas fontes ou parâmetros mais usuais para realização da pesquisa de preços: os preços praticados pela Administração, de modo geral, e os preços obtidos por meio de pesquisa junto aos fornecedores.

A consideração inicial de superioridade do parâmetro de preços praticados pela Administração, registrados no Portal de Compras Governamentais, para a composição da pesquisa de preços, vai ao encontro do argumento de que o preço para a Administração não é necessariamente o preço corrente no mercado.

Isso porque as condições de contratação e pagamento são diferenciadas no fornecimento ou prestação de serviços para entes públicos, comparativamente com as condições de negociação no mercado privado. Podemos apontar, como exemplo, os prazos para pagamento, e a ocorrência de atrasos sistemáticos na realização dos mesmos, muitas vezes observada, como fatores que influem diretamente nos preços a serem ofertados. Por outro lado, a escala da compra na licitação, que pode agregar grandes quantidades para atendimento a uma política pública, pode ser utilizada para negociação de descontos com os licitantes. Finalmente, devem ser mencionadas as cláusulas de alteração do contrato administrativo, que colocam a Administração em posição diferente e superior àquela ocupada pela parte privada, para garantia da prevalência do interesse público sobre o privado.

Assim, a conformação do preço praticado junto ao ente público depende de uma série de fatores, dada a condição de negociação diferente daquela vigente no setor privado, e por isso é muito importante avaliar os preços que a Administração efetivamente consegue obter em seus processos licitatórios.

É indiscutível, pelo exposto, o proveito da utilização de preços já negociados e praticados pela Administração para orientar os próximos processos de compras. O grande desafio, nesta seara, é a sistematização das informações sobre esses preços e a sua disponibilização para uma consulta facilitada pelos gestores de compras.

Mister citar, ainda, a dificuldade muitas vezes enfrentada pela Administração em obter resposta aos seus pedidos de cotação de preços enviados a fornecedores.

Por outro lado, pode ter sido fator determinante para a alteração no *caput* do art. 2º o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU a respeito do tema. Nesse sentido, não há jurisprudência pacificada sobre a eleição dos parâmetros que devem ser considerados, em cada caso, para a realização da estimativa de preços para a licitação.

Colacionamos julgados recentes do TCU, com orientações diversas acerca da eleição de parâmetros para a pesquisa, sendo necessária, sempre, a avaliação de sua adequação ao caso concreto. No julgado a seguir, o referido Tribunal aborda a sua orientação relativa à eleição preferencial do parâmetro de realização de cotações junto ao mercado para a estimativa de preços para a licitação, mas cita situações em que pode ser eleito parâmetro diverso como fonte de pesquisa. Vejamos:

> 7. Embora as cotações junto ao mercado sejam uma forma direta e objetiva de justificar os preços nas contratações sem licitação, poderá haver casos em que a adoção desse procedimento não seja possível ou não seja a mais adequada. Cito, por exemplo, as situações em que o preço do objeto consta de algum sistema oficial de referência ou em que o mercado seja de tal forma restrito que não permita a obtenção de tais cotações.
> 8. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que a apresentação de cotações junto ao mercado é apenas a forma preferencial de se justificar o preço, podendo, caso não seja aplicável tal procedimento, ser utilizados outros meios. Veja, a respeito, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1266/2011-Plenário:
>
> *o entendimento é no sentido de que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.* ***E que, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada***. (grifei)
>
> (...) *9.3.1.2. o preço a ser pago deve ser compatível com aquele praticado no mercado, situação essa a ser comprovada pelo Banco do Brasil S/A mediante a juntada da documentação pertinente nos respectivos processos de dispensa, incluindo, no mínimo, três cotações de preços de empresas do ramo,* ***pesquisa de preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública*** *ou justificativa circunstanciada caso não seja viável obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação*

> *comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.* (BRASIL, 2016b, pp.12 e 15, grifos do original).

A utilização preferencial do parâmetro de cotação de preços junto ao mercado é novamente citada no Acórdão 1565/2015. O mesmo julgado fala sobre parâmetros que podem ser adotados nos processos de inexigibilidade de licitação:

> 20. Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que **este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação)**, devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, **nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas**(BRASIL, 2016d, p.15).

No julgado a seguir, de modo diverso, ao analisar as orientações da mencionada Instrução Normativa nº 5/2014, o Tribunal se posiciona no sentido da priorização na eleição dos parâmetros de “Portal de Compras Governamentais” e "contratações similares de outros entes públicos" para a realização da pesquisa de preços. Este posicionamento está alinhado aos argumentos já apresentados, da peculiaridade na conformação dos preços para as vendas ao setor público:

> 9.3.2. **para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014**, quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos", em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar (BRASIL, 2016c, p.17).

Assim, a nosso ver, acertada foi a alteração do texto normativo que eliminou as referências à prevalência de um parâmetro sobre o outro na realização da pesquisa de preços. Isso por que cabe aoagente público responsável pelapesquisa de preços para a licitação eleger, dentre as fontes de pesquisa disponíveis, qual é aquela, ou o conjunto delas, mais adequada ao caso concreto.

Nesse sentido se posicionou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

> PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA — ESTIMATIVA DO CUSTO DO OBJETO E INDICAÇÃO DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS — IMPRESCINDIBILIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS — A

> PESQUISA DEVE BASEAR-SE EM INSTRUMENTO(S) DE RECONHECIDA IDONEIDADE — CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM BANCO DE PREÇOS — POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDAS TODAS AS NORMAS APLICÁVEIS SOBRE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA — NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA NOS AUTOS.
> a) Na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços;
> b) A pesquisa de preços deve basear-se em instrumento — ou instrumentos — de reconhecida idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;
> c) Banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública;
> d) **O agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles — ou qual conjunto deles — é o mais adequado, no caso concreto;**
> e) A pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo. (MINAS GERAIS, 2016f, p.1)

Seguindo orientações firmadas pelos órgãos de controle, a Instrução Normativa nº 5/2014 incluiu, ainda, regras complementares para a realização da pesquisa de preços, dentre as quais destacamos: a) a utilização da média ou do menor dos preços obtidos enquanto resultado da pesquisa (art. 2º, §§ 2º e 3º); b) a admissão apenas excepcional de pesquisa realizada com menos de três preços (art. 2º, §5º); c) a exigência de desconsideração de preços considerados inexequíveis ou excessivamente elevados para a apuração do resultado da pesquisa (art. 2º, §6º); d) a exigência de envio de solicitação formal aos fornecedores para a apresentação da cotação (art. 3º); e, e) a proibição da utilização de estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas (art. 4º).

Relativamente à experiência do Estado de Minas Gerais, registramos a edição da Resolução SEPLAG n.º 51, de 22 de novembro de 2007[34], que regulamentou a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas estaduais, como o primeiro movimento estadual na regulamentação do tema.

Essa norma foi editada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, enquanto órgão central do sistema, responsável pelas políticas e normas estaduais de compras públicas, e pela gestão do sistema informatizado de suporte

[34]Regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas dos órgãos e entidades usuários do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD/MG.

aos procedimentos de licitação, e está intimamente relacionada à estipulação de regras para a utilização de informações disponíveis no Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD[35].

Pelo exposto, objetivou-se orientar os órgãos e entidades estaduais quanto à utilização do parâmetro de *preços praticados pela Administração*, no âmbito do Estado, mas a norma não abrangeu as demais fontes de pesquisa e um regramento geral para o tema de fixação de preços de referência nas compras.

Mais recentemente, influenciado pelas discussões sobre a aplicação das regras e critérios definidos pela Instrução Normativa nº 5/2014, o Estado imprimiu esforços na realização de estudos para uniformizar e aprimorar as regras utilizadas para a fixação de preços de referência nas compras públicas estaduais. Enquanto resultados obtidos destacam-se dois produtos principais, que são a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº. 9.447, de 15 de dezembro de 2015[36], e a definição de novas regras para o banco de melhores preços do sistema SIAD.

Esta resolução, assinada pela SEPLAG, enquanto órgão central responsável pela emissão de regras e orientações no tema de compras públicas, e pela Controladoria Geral do Estado – CGE, enquanto órgão de controle interno, responsável pela verificação de conformidade nos processos licitatórios estaduais, consiste em diploma de conteúdo completo e inédito sobre esse tema no Brasil.

Em relação aos procedimentos para a realização de pesquisa de preços, a norma inclui o regramento geral para a fixação de preços de referência nas compras estaduais, e acompanha as definições vigentes em âmbito federal relativamente aos parâmetros considerados válidos para realização dessa pesquisa. Seu conteúdo difere daquele incluído na norma federal apenas quanto à adoção de regras mais detalhadas para a especificação do objeto, para a realização dos procedimentos de pesquisa de preços, e para a instrução processual, por exemplo.

A grande novidade apresentada pela norma, nesse caso, é oriunda da evolução das orientações contidas na Resolução SEPLAG nº 51/2007, e reside na explicitação

---

[35] Vide Decreto Estadual nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009, que regulamenta o sistema e dispõe sobre a sua utilização obrigatória pelos órgãos e entidades estaduais. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45018&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016.

[36] Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD.

das regras para a instituição de um banco de preços praticados pela Administração, e para o uso de suas informações.

Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais pode ser considerado um adepto fervoroso da corrente que valoriza a utilização dos preços praticados pela Administração em seus processos licitatórios visando a instrução de pesquisas de preços, pelas vantagens já explicitadas neste item, e por isso concentrou esforços em criar uma ferramenta que suporte este procedimento de forma eficiente e eficaz.

Acrescente-se, além dos benefícios citados anteriormente relativos à utilização dos preços praticados pela Administração na estimativa de preços para a licitação, a vantagem da simplificação e a enorme agilidade que pode ser conferida aos procedimentos internos de pesquisa de preços, com o uso de ferramenta deste tipo. Isso porque o agente público possuirá as informações para a análise prontamente disponíveis, no sistema, e não precisará aguardar o retorno de fornecedores para o início de seu trabalho.

As regras incluídas na Resolução Conjunta nº 9.447/2015 relativamente à utilização de preços praticados pela Administração para a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios serão apresentadas no item a seguir, que trata do banco de preços praticados do sistema SIAD.

3. DO BANCO DE MELHORES PREÇOS

O Módulo de Melhores Preços – SISMP, ferramenta integrante do sistema corporativo de suporte à gestão de suprimentos, o SIAD, objetiva subsidiar a realização de estimativa de preço para a aquisição de bens e contratação de serviços, bem como fornecer elementos para o julgamento de preços nos processos de compras estaduais (MINAS GERAIS, 2015, art. 4º).

O SIAD controla todo o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras. As informações registradas em seu Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAS, Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF e Módulo de Compras foram determinantes para viabilizar a constituição do SISMP.

O SISMP é um banco de dados constituído pelos preços finais obtidos em procedimentos licitatórios estaduais, organizados por código de item relativo à

especificação do objeto no CATMAS, e atrelado às referências de identificação do processo de compras de origem e do fornecedor vencedor, cujos dados estão registrados, respectivamente no Módulo de Compras e no CAGEF. A metodologia utilizada por essa ferramenta para a fixação de preços de referência será abordada a seguir.

O primeiro passo para a construção da metodologia para a fixação de preços de referência a partir da utilização das informações sobre os preços praticados nas compras públicas estaduais foi, em 2006, a contratação da consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – Fundação IPEAD, vinculada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que dentre muitas outras funções é especializada em analisar preços e índices inflacionários.

As questões colocadas para análise da Fundação IPEAD foram, em síntese: a) como obter uma medida síntese para a fixação do preço de referência a partir da massa de preços praticados pela Administração Pública Estadual? b) como comparar preços de itens de materiais obtidos em licitações realizadas em datas distintas?

Registre-se que a análise realizada à época teve por objeto apenas os itens de materiais adquiridos nas compras estaduais. O CATMAS, módulo do SIAD responsável por detalhar a especificação de todos os itens de suprimentos que são utilizados nas compras efetuadas por meio do sistema, determina uma estrutura centralizada de controle das características dos materiais que são adquiridos, estocados e patrimoniados. Devido a isso, temos certeza de que cada código de item de material gerado pelo sistema é um item único e que todas as compras realizadas a partir do mesmo item de material referem-se a um mesmo produto. Todavia, o mesmo raciocínio não pode ser empregado para os itens de serviços, pois não existe ainda uma padronização nas especificações, nem tampouco itens de serviço que permitam individualizar os objetos contratados. Por esses motivos, a realização dos estudos ateve-se, naquele momento, a análise de preços para itens de materiais.

Enquanto resposta à questão acerca da comparabilidade dos preços obtidos em datas distintas para um mesmo item, a Fundação IPEAD determinou a necessidade de se trazer todos os preços a um valor presente, por meio da aplicação de índices de preço para a correção monetária, para somente depois compará-los. Assim, vinculou a cada família de itens de materiais do CATMAS um índice de preços setorial,

cuja variação possuía maior aderência às características da flutuação de preços para aquela cesta de itens.

Dessa forma, os preços registrados no SISMP nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, oriundos dos valores homologados nas compras realizadas nesse período, são corrigidos e trazidos a valores presentes, ou valores atualizados, a partir da identificação do índice de preços aplicável a família a qual pertencem, conforme estrutura do CATMAS (MINAS GERAIS, 2015, art. 4º, §§ 1º e 3º).

O próximo passo foi, a partir dos preços atualizados, identificar a medida estatística a ser aplicada para a obtenção de uma medida síntese do conjunto de preços para cada item, que melhor o representasse. Após a análise do conjunto de dados de preços praticados para um horizonte de aproximadamente dois anos, a Fundação IPEAD determinou a aplicação das seguintes fórmulas estatísticas para a obtenção dessa medida síntese:

a) Itens de material com menos de 10 (dez) preços registrados no banco de dados do SISMP: para estes itens é utilizada a *mediana* do conjunto de dados. Segundo a Fundação IPEAD, a escolha da mediana se justifica, pois, quando se trabalha com um número pequeno de observações, outras estatísticas são muito sensíveis a valores extremos. A mediana,por sua vez, é a medida apropriada, sendo menos influenciada pelos mesmos; e,
b) Itens de material com 10 (dez) ou mais preços registrados no banco de dados do SISMP: para estes itens é aplicada a técnica estatística denominada *box-plot*, que permite a eliminação de valores discrepantes do conjunto de dados, tanto por serem considerados valores muito altos, como muito baixos. Após a desconsideração destes valores, é calculada a *média simples* dos demais valores para a determinação do valor síntese.

A identificação desses métodos estatísticos, que privilegiam os valores de tendência central na análise, permite a exclusão dos preços registrados no sistema que são considerados, comparativamente, destoantes dos demais, por serem muito baixos ou muito elevados. Acredita-se que esse método é adequado pois a obtenção desses preços sofreu a influência de fatores singulares, que não estão presentes, como regra, nas negociações dos demais procedimentos licitatórios.

O valor correspondente à medida síntese dos preços registrados no SISMP é o preço de referência obtido a partir do parâmetro de preços praticados pela Administração. Com o objetivo de imprimir maior transparência às regras adotadas no SISMP para esse cálculo, as fórmulas estatísticas foram incluídas como Anexo da Resolução Conjunta nº 9447/2015 (MINAS GERAIS, 2015, art. 3º, §2º, art. 4º, §4º, II, e Anexo).

Ainda em 2007, já estava disponível a consulta aos preços de referência disponibilizados no SISMP, calculados a partir dos preços homologados nos procedimentos de compras registrados no SIAD, por meio de aplicação da metodologia definida pela Fundação IPEAD. As regras para a sua utilização foram incluídas na já mencionada Resolução SEPLAG nº 51/2007.

Em 2015, concomitantemente aos estudos para revisão e aprimoramento das regras para a fixação dos preços de referência nos processos de compras estaduais, foi realizada análise do fluxo empregado nos setores de compras para a realização da pesquisa de preços e análise acerca do uso do SISMP do SIAD. Foram observadas as seguintes restrições ao uso do SISMP:

a) a ausência de preço de referência no SIMSP para novos itens incluídos no CATMAS, pois ainda não existe preço praticado para os mesmos registrado no sistema;
b) a impossibilidade de incluir preços oriundos de outras fontes ou parâmetros de pesquisa, como os preços pesquisados junto a fornecedores, ou de excluir preços constantes da base de dados do SISMP,para a realização de novo cálculo do preço de referência, a partir do novo conjunto de dados, pelo sistema;
c) erro na forma de associar o preço de referência calculado pelo SISMP com outros preços obtidos fora do sistema: a medida síntese apresentada pelo sistema, determinada pela análise conjunta de vários preços, era tida como um único preço a compor a média de preços em conjunto com os preços obtidos por outros parâmetros; e,
d) a existência de diversos questionamentos jurídicos e dos órgãos de controle sobre a metodologia de cálculo do preço de referência utilizada pelo SISMP.

Tais constatações direcionaram a definição de novas regras para o SISMP, para permitir, em versão a ser disponibilizada:

a) a inserção, pelos usuários, de preços obtidos por meio de outras fontes de pesquisa definidas no art. 3º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015, permitindo a sua associação com os preços registrados no SISMP para o cálculo automatizado do preço de referência;
b) a seleção de preços, dentre aqueles existentes no SISMP, que devem compor o cálculo do preço de referência automatizado pelo sistema, permitindo ao usuário, mediante justificativa, a seleção, por exemplo, apenas de preços oriundos de compras realizadas por meio de pregão ou pelo sistema de registro de preços, etc.; e,
c) a combinação das alternativas anteriores para o cálculo automatizado do preço de referência.

Essas alterações estão em consonância com as orientações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo, de que é o agente público responsável pela realização da pesquisa de preços que pode determinar, em cada caso, os parâmetros, dentre aqueles disponíveis, mais adequados à estimativa de preços. Elas guardam, ainda, conformidade com a regra inserida no art. 3º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015, que determina os parâmetros que podem ser utilizados na pesquisa de preços, e exclui qualquer prevalência ou prioridade de um parâmetro sobre o outro.

Foi determinada, também, a revisão dos relatórios disponibilizados pelo sistema, incluindo a disponibilização de um Mapa Comparativo de Preços, com informações mais detalhadas sobre os dados utilizados, em cada caso, para o cálculo do preço de referência. O Mapa Comparativo de Preços incluirá informações sobre os preços considerados no cálculo do preço de referência, identificando a sua origem, sobre os preços constantes na base de dados do sistema que eventualmente tenham sido desconsiderados para esse cálculo, sobre o último preço obtido pela unidade de compras para o item e sobre a existência de preço registrado em ata de registro de preços para o item. Ele visa facilitar a adequada documentação das informações utilizadas para a estimativa de preços na instrução dos processos de compras.

A realização destes procedimentos, para a fixação dos preços de referência, e a utilização do mapa comparativo de preços para a instrução processual estão legitimados, conforme previsão incluída nos arts. 8º e 9º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015.

Outra novidade será a disponibilização de funcionalidade no SISMP para a consulta a preços praticados para itens de serviços. Nesse caso, embora o SISMP

não disponibilize cálculo automatizado do preço de referência, pelo fato dos códigos de itens de serviços não permitirem a individualização dos serviços contratados, serão listados os preços obtidos para um mesmo código de serviço, para facilitar a busca do usuário por editais semelhantes em âmbito estadual. As regras definidas para o este tema são as seguintes:

> Art. 4º. §4º O sistema apresentará:
> [...] II. os preços praticados para os itens de serviços nos procedimentos de comprasrealizados por meio do sistema SIAD e as respectivas informações sobre osprocessos de compras de origem.
> [...] §6º Na consulta a preços de serviços, o usuário deverá aferir a compatibilidade da especificação técnica dos itens de serviços, para fins de avaliação dos preços apresentados do SISMP, tendo em vista que o item pode apresentar descrição complementar no edital de licitação. (MINAS GERAIS, 2015)

Vale citar, ainda, a previsão de atualização do preço de referência propriamente dito, calculado no SISMP, para auxiliar no julgamento das propostas dos licitantes nas hipóteses de ocorrência de variação nos preços de mercado, no interstício ocorrido entre a data da realização da pesquisa de preços e a data da realização do julgamento das propostas de preços dos licitantes, por meio da aplicação dos mesmos índices de preços utilizados para correção monetária dos preços existentes na base de dados do SISMP. Conforme definido no art. 11:

> Art. 11. Para decidir acerca da aceitabilidade dos preços ofertados no procedimento de compras, o pregoeiro ou comprador poderá proceder à atualização do preço de referência estimado para os itens do processo, por meio de índices de preços para a correção monetária, visando corrigir os preços conforme variação de preços no mercado ocorrida entre a realização da estimativa de preços e a efetiva realização do processo licitatório.
> §1º O procedimento indicado no caput também poderá ser adotado pela autoridade competente pela homologação do processo de compras.
> §2º O SISMP realizará a atualização do preço de referência, nos termos do caput, a partir do índice de preços definido no sistema para a atualização dos preços do item.(MINAS GERAIS, 2015)

A Resolução Conjunta nº 9.447/2015 identifica a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como órgão responsável pela disponibilização das melhorias no Módulo de Melhores Preços, especialmente as relativas à disponibilização de informações sobre preços praticados para itens de serviços, os novos relatórios, a funcionalidade para permitir a conjugação de preços apurados por outros parâmetros e para a seleção de preços constantes do SISMP para a realização de novo cálculo automatizado do preço de referência, e a atualização do preço de referência calculado

por meio do sistema. Embora não exista prazo fixado na norma para estas alterações, está prevista a entrega da maior parte destas funcionalidades ainda no primeiro semestre de 2016.

Finalmente, registramos, enquanto importantes desafios, a realização de estudos e a definição de regras que permitam a inserção no banco de dados do SISMP, pelo gestor do sistema, de preços praticados por outros entes públicos nas esferas federal, estadual e municipal; bem como a mineração da base de dados de notas fiscais eletrônicas da Secretaria de Estado de Fazenda, para a extração de informações que auxiliem na fixação de preços de referência para as compras. Este último item equivaleria a uma pesquisa sobre os preços praticados no mercado, pelos fornecedores estaduais, dotada de veracidade inquestionável, pelo fato dos preços estarem incluídos nos documentos fiscais emitidos pelos mesmos.

De qualquer maneira, a instituição de um banco de preços praticados pela Administração, em Minas Gerais, e a determinação das regras para a utilização dos preços registrados em sua base de dados, enquanto instrumento auxiliar para a realização de estimativa de preços nos procedimentos licitatórios, é inovação marcante e que possui enorme potencial para contribuir para a qualificação, agilidade e eficiência deste procedimento na esfera estadual.

4. CONSIDERAÇOES FINAIS

Este artigo se propôs a discutir o tema da regulamentação da realização de pesquisa de preços para a instrução de procedimentos licitatórios na administração pública federal e no Estado de Minas Gerais, e a apresentar as regras definidas para a sistematização de um banco de melhores preços, com informações referentes ao parâmetro de preços praticados pela Administração, para suporte aos procedimentos realizados nos setores de compras de Minas Gerais.

Assim, foram apresentados e discutidos os pontos mais relevantes da regulamentação de referência, em âmbito federal, representada pela Instrução Normativa nº 5/2914, tendo sido apontado como elemento inovador e de grande relevância a consolidação em seu art. 2º dos parâmetros válidos para a realização da estimativa de preços para as compras públicas.

Quanto à regulamentação do tema no Estado de Minas Gerais, foi mencionada a edição da Resolução SEPLAG nº 51/2007 enquanto primeiro esforço no sentido de edição de regras para a utilização de preços praticados pela Administração para a estimativa de preços em licitações. Em seguida, foi apresentada a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015, editada no final do ano de 2015, que conferiu tratamento mais completo ao tema, incluindo regras gerais para a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios.

Em relação à última, tem destaque o seu conteúdo inédito e inovador no cenário nacional relativo à sistematização de um banco de preços praticados e definição de regras para a utilização das informações disponibilizadas pelo mesmo.

O artigo discutiu, no item a seguir, as regras e parâmetros definidos para o funcionamento desse banco de preços, denominado como Módulo de Melhores Preços do SIAD, descrevendo os próximos e passos e desafios a serem enfrentados pela gestão pública estadual.

Registre-se, ao fim, que os esforços do Estado de Minas Gerais para a regulamentação do tema de estimativa de preços em licitações e para a modernização da ferramenta de suporte a esta estimativa, em especial do Módulo de Melhores Preços do SIAD, não determinam a utilização preferencial do parâmetro de preços praticados, pelos agentes públicos responsáveis pela realização da pesquisa de preços, em relação a qualquer outro parâmetro. Assim, ratificamos a responsabilidade do agente público na análise das informações disponíveis em cada caso e na eleição

dos parâmetros que serão utilizados na pesquisa de preços no caso concreto, registrando que os esforços realizados são no sentido de auxiliar na realização desta análise, por meio da disponibilização de ferramentas mais modernas.

Pelo exposto, objetivou-se contribuir, com este artigo, para a discussão das práticas adotadas no Brasil para a realização da estimativa de preços nos procedimentos licitatórios, e para o registro de alternativas para a sua modernização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun.1993.

_____. **Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2016a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 522/2014 – TCU – Plenário. Processo nº TC-007.049/2004-6**. Relator Min. Benjamin Zymler. Brasília: 12 de mar, 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140317/AC_0522_07_14_P.doc >. Acesso em 1º de fevereiro de 2016b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1445/2015 – TCU – Plenário. Processo nº TC 034.635/2014-9**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: 10 de jun, 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150617/AC_1445_21_15_P.doc. >. Acesso em 1º de fevereiro de 2016c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1565/2015 – TCU – Plenário. Processo nº TC 031.478/2011-5**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: 24 de jun, 2015. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150709/AC_1565_24_15_P.doc. >. Acesso em 1º de fevereiro de 2016d.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG nº 51, de 22 de novembro de 2007**. Regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas dos órgãos e entidades usuários do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD/MG. Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=736&Itemid=100113>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2016e.

_____. Resolução Conjunta SEPLAG/ CGE Nº.9447, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 16 de dezembro de 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.**Consulta**. Processo nº 924244. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Belo Horizonte: 3 de set, 2014. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/723155>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016f.

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

Íris Alves Miranda Negrão
Thiago Freitas Matos

1. Introdução

Na busca continua pela melhoria no processo de compras públicas, a administração tem como principal desafio adquirir produtos e serviços de qualidade a preços vantajosos. Não obstante tamanho desafio, a Administração deve agir em estrita observância da legislação pertinente,sobretudo a lei nº8.666/93.

Nesta perspectiva, os agentes públicos têm o dever de adquirir bens e contratar serviços de qualidade pelo preço mais vantajoso.Ou seja, “fazer mais com menos”.

O procedimento licitatório, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.666/93, visa regular a forma como a Administração deve agir ao realizar os processos licitatórios necessários ao atendimento das demandas da sociedade, seja através de contratação de bens e serviços que beneficiem diretamente a população ou através da contratação de bens e serviços que estruturem e fortaleçam a máquina pública para que esta possa prestar, de forma célere e eficiente, os serviços demandados pela sociedade.

A Lei nº 8.666/93 estabelece em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços. Considerando que a Lei de Licitações estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabe a cada ente federativo estabelecer, por decreto, a respectiva regulamentação, conforme estabelece o § 3º, do art. 15.

No âmbito do Estado do Pará, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 876/2013.

O Decreto supramencionado inovou ao centralizar na Secretaria de Estado de Administração – SEAD as licitações, através de registro de preços, para aquisição de bens e serviços comuns aos Órgãos do Poder Executivo do Estado.

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Administração – SEAD define anualmente quais os bens e serviços serão contratados, através da publicação, em

Diário Oficial do Estado, de documento denominado "Plano Anual de Compra de Bens e Serviços Comuns[37]". Os demais Órgãos e Entidades, por força do Decreto Estadual supracitado, ficam impedidos de licitar os bens e serviços constantes no documento.

O Sistema de Registro de Preços, ou simplesmente SRP, apresenta-se como eficiente ferramenta, pois permite à administração juntar as demandas de compra de várias Entidades Públicas (58 no caso do Estado do Pará)e realizar um único certame licitatório, reduzindo os custos através da economia de escala.

O SRP é um procedimento de contratação de bens e serviços, realizado através das modalidades de Concorrência ou Pregão. No SRP as empresas assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica e as contratações são realizadas quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a ata, no prazo máximo de 12 meses.

O Sistema de Registro de Preçostem se mostrado uma importante ferramenta de gestão, sobretudo para os casos em que as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração. O SRP possibilita que o gestor se antecipe às dificuldades e conduza o procedimento licitatório com vários meses de antecedência, evitando possíveis emergências, além de proporcionar economia às compras públicas.

Segundo FERNANDES, (2008) "O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes."

O objetivo do trabalho é descrever, de forma clara e direta,a experiência do Governo do Estado do Pará, no que tange a centralização das compras de bens e serviços comuns, processadas pela Secretaria de Estado de Administração, através do Sistema de Registro de Preços, relatando os procedimentos e a sistemática aplicada, além de demonstrar os resultados alcançados.

O artigo está dividido em dois momentos: a primeira parte trata do sistema de registro de preços sob o ponto de vista teórico, com a aplicação de diversos conceitos, definindo-se os atores envolvidos no sistema; na segunda parte levantaremos as informações das atas de registro de preços que tiveram maior economia e maior

[37]Portaria SEAD nº 048 de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Anual de Compras de 2016, dos Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Estadual, a ser realizado pela Secretaria de Estado de Administração – SEAD. Contém o anexo I - Relação contendo todos os itens comuns que serão licitados, através de registro de preços, no decorrer do exercício, publicado no Diário Oficial do Estado do Pará.

participação dos órgãos estatais, expondo, de forma clara e direta, os resultados obtidos pelo Estado do Pará com a prática da centralização das aquisições de bens e serviços comuns.

2. Sistema de Registro de Preços

O SRP está previsto na Lei nº 8.666/93, art. 15, II: "As compras**,** sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços". Até 2001, O Sistema de Registro de Preços era processado, exclusivamente, através da modalidade concorrência. Em 2002, com o advento da Lei nº 10.520/02 (lei do Pregão), o SRP passou a ser realizado, também, através do Pregão, conforme se evidencia no texto do art. 11 da lei do Pregão:

> As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuados pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei 8666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade pregão, conforme regulamento específico.

Em 2013, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentando, no âmbito do Estado do Pará, pelo Decreto Estadual nº 876/2013, que assim conceituou o SRP: "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras".

Marçal Justen Filho (2005, p. 150) afirma que:

> Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de Preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante certo período, por repetida vezes. A proposta selecionada fica à disposição da administração que, se e quando desejar, adquirir, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas a desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório),

Ou seja, a administração tem a sua disposição, durante a validade da Ata, fornecedores e preços registrados para, se ou quanto necessitar, realizar a contratação, dentro dos limites inicialmente demandados pelo participante.

Segundo Jacoby (2006, p. 31):

> Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela administração.

Por se tratar de um procedimento especial de licitação que se diferencia dos demais, faz-se necessário a realização de breve apresentação acerca das principais terminologias utilizadas no SRP, conforme define o Decreto Estadual nº 876/2013:

> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
>
> I - sistema de Registro de Preços: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
>
> II - Ata de Registro de Preços: documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;
>
> III - órgão gerenciador: órgão ou entidade da Administração Pública Estadual responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente;
>
> IV - órgão participante: órgão ou entidade da Administração Pública Estadual que participa dos procedimentos iniciais do sistema de Registro de Preços e integra a Ata de Registro de Preços;
>
> V - órgão não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à Ata de Registro de Preços.

Dito isto, passemos a análise de cada uma das terminologias apresentadas.

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que a ata de registro de preços não é a ata da sessão, mas sim o documento que vincula a Administração Pública aos preços e ao fornecedor que venceu a licitação. Nela devem constar as obrigações do órgão gerenciador, dos órgãos participantes e dos fornecedores, além, é claro, dos preços e especificações, inclusive a marca, do(s) produto(s) ou serviço(s) licitado, conforme especificações do edital e da proposta de preços do(s) licitante(s) vencedor(es).

Ademais, o Decreto Estadual nº 876/2013, inovou ao possibilitar a inclusão, em Ata de Registro de Preços, dos fornecedores que aceitaram fornecer produtos nas mesmas condições do licitante vencedor. O Conjunto desses licitantes foi denominado de "cadastro de reserva de fornecedores". Nesse contexto, vejamos o que dispõe o art. 12 do Decreto Estadual supramencionado:

> Art. 12. O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:
>
> I - será incluído, na respectiva Ata, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame;
>
> II - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo do Estado e ficará disponibilizado durante a vigência da Ata de Registro de Preços;
>
> III - a ordem de classificação dos licitantes registrados na Ata deverá ser respeitada nas contratações.
>
> § 1º A condição estabelecida no inciso I deste artigo tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da Ata, nas hipóteses previstas nos arts. 21 e 22.
>
> § 2º serão registrados na Ata de Registro de Preços, nesta ordem:
>
> I - os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a etapa competitiva;
>
> II - os preços e quantitativos dos licitantes que tiverem aceitado cotar seus bens ou serviços em valor igual ao do licitante mais bem classificado.

> § 3º se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do § 2º serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva.

O órgão gerenciador é aquele que promove a licitação, ou seja, aquele que irá realizar a sessão e todos os demais procedimentos necessários a formalização da Ata de Registro de Preços, desde a elaboração do termo de referência até o gerenciamento da Ata de Registro de Preços.

O art. 6º do Decreto Estadual nº 876/2013 atribui ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e gestão da Ata de Registro de Preços, além das seguintes obrigações:

> I - publicar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do governo do Estado;
>
> II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;
>
> III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;
>
> IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;
>
> V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;
>
> VI - realizar o procedimento licitatório;
>
> VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços;
>
> VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;
>
> IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório;
>
> X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações;

> XI - conduzir as negociações referentes às repactuações dos valores dos bens e serviços objetos dos contratos de natureza continuada derivados da Ata de Registro de Preços.
>
> § 1º A Ata de Registro de Preços, disponibilizada no Portal de Compras do governo do Estado, poderá ser assinada por certificação digital.
>
> § 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos iii, IV e Vi do caput.

O órgão participante é aquele que enviou, previamente, sua demanda ao órgão gerenciador. Findada a licitação, o órgão participante poderá, caso haja a necessidade, contratar o fornecedor registrado na Ata de Registro de Preços, respeitando os limites máximos informados quando do processo de intenção de participação no registro de preços– IRP.

A legislação Estadual atribui as seguintes obrigações ao órgão participante:

> I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;
>
> II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado antes da realização do procedimento licitatório;
>
> III - tomar conhecimento da Ata de Registro de Preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.
>
> Parágrafo único. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando, em todo o caso, as ocorrências ao órgão gerenciador.

Observa-se que o Decreto Estadual atribui ao órgão participante a aplicação das penalidades oriundas de seus próprios contratos. Desta forma, o órgão participante, sem prejuízo da pena por ventura aplicada pelo órgão gerenciador, deverá aplicar ao

fornecedor contratado, garantido o contraditório e a ampla defesa, as penalidades razoáveis e proporcionais ao agravo eventualmente por este cometido.

O órgão não participante (carona) é aquele que, mesmo não tendo enviado previamente sua demanda,manifesta, durante a vigência da Ata, a intenção de fazer uso da mesma. Neste caso, o órgão não participante, ou simplesmente carona, deverá solicitar a autorização do gestor da Ata e do fornecedor nela registrado, informando quais os itens, e suas respectivas quantidades, necessita utilizar.

Os pedidos de adesão ficam limitados, individualmente, a cem por cento dos quantitativos dos itens registrados e, na totalidade, ao quíntuplo da quantidade originalmente registrada na Ata de registro de Preços.

3. Registro de Preços no Estado do Pará

Nem todos os 58 Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado do Pará estão autorizados a realizar Registro de Preços. O Decreto supramencionado, em seu art. 3º, relaciona aqueles que possuem tal autorização, conforme se evidencia abaixo:

> Art. 3º são órgãos gerenciadores a secretaria de Estado de Administração, secretaria de Estado de Educação, secretaria de Estado da Fazenda, secretaria de Estado de segurança Pública e Defesa social, secretaria de Estado de saúde Pública, secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, Universidade do Estado do Pará, banco do Estado do Pará, Hospital Ophir loyola, Fundação santa Casa de Misericórdia do Pará, Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará, Fundação Pública Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna.

Doze são os órgãos e entidades autorizados a realização de registro de preços no Estado do Pará. Entre estes, destaca-se a Secretaria de Estado de Administração – SEAD, único órgão autorizado a licitar bens e serviços comuns. Os demais órgãos e entidades do Estado, inclusive os relacionados no próprio Decreto, ficam obrigados a figurar o rol de órgãos participantes, caso necessitem adquirir ou contratar os bens ou serviços comuns licitados pela SEAD.

A obrigatoriedade supracitada tem por finalidade fulcral a centralização das aquisições comuns, de modo a reduzir os preços praticados, através da economia de escala.

O Decreto Estadual nº 876/2013 inovou ao atribuir a Secretaria de Estado de Administração – SEAD a competência exclusiva da realização de licitação, através de registro de preço, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará. Neste contexto, vejamos o que dispõe o referido diploma legal:

> § 1º Compete à secretaria de Estado de Administração a realização de Registro de Preços para o atendimento das demandas relacionadas a bens e serviços comuns aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.
>
> § 2º Os órgãos e entidades autárquicas e fundacionais que façam uso dos bens e serviços objetos dos processos de Registro de Preços promovidos pela SEAD deverão integrar como órgãos participantes as Atas de Registro de Preços da secretaria de Estado de Administração, salvo disposição de motivos apresentados pelo Órgão, Autarquia ou Fundação que demonstre a não conveniência e oportunidade na participação da Ata.
>
> § 3º Os demais órgãos e entidades gerenciadores definidos no § 1º deste artigo poderão realizar Registro de Preços para atender necessidades específicas, relacionadas às suas atividades-fim.

Portanto, os Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado do Pará devem, prioritariamente, fazer uso das Atas de registro de Preços de bens e serviços comuns realizadas pela Secretaria de Estado de Administração, na condição de participante, ressalvados os casos em que o Órgão ou Entidade comprove a inviabilidade de participação.

Os demais órgãos autorizados a realizar registro de preços, no âmbito do poder Executivo do Estado do Pará, poderão realizar SRP's para atendimento de suas necessidades especificas, respeitadas suas áreas de atuação.

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Saúde pública – SESPA está autorizada a realizar registro de preço para locação de ambulâncias. Da mesma forma, a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SEGUP poderá realizar registro de preços para locação de viaturas de polícia.

Contudo, ambas as Secretaria não podem, por força do Decreto Estadual, realizar registro de preços para locação de veículos de uso administrativo, uma vez

que a locação desse tipo de veículo está classificado como serviço comum, competindo exclusivamente a SEAD a realização do registro de preços.

A Secretaria de Estado de Administração – SEAD divulga, anualmente, documento contendo a relação dos itens de bens e serviços comuns, descrevendo as características de cada um destes e informando a data prevista para realização do certame licitatório.

De posse destas informações, os órgãos e entidades do Estado podem planejar suas contratações, encaminhando demanda para figurar o rol de participantes dos Registros de Preços da SEAD.

Não obstante os benefícios financeiros obtidos com a economia de escala, a desobrigação de licitar aquilo que é classificado como bem e serviço comum, permite aos órgãos e entidades concentrar sua força de trabalho no atendimento das necessidades finalísticas do órgão, beneficiando, sobretudo, ao usuário do serviço público (cidadão).

O art. 4º do Decreto Estadual de Registro de Preços estabelece critérios para realização do SRP. Segundo o diploma legal, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

> I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
>
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
>
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Conforme se observa no texto extraído do Decreto Estadual, quatro são as hipóteses em que poderá ser adotado o Registro de Preços. A primeira hipótese pode ser exemplificada claramente no registro de preços de Material de Expediente.Materiais como caneta, papel e grampeador são adquiridos frequentemente pelos Órgãos e Entidades Estaduais.

Objeto comum a todos os órgãos, a administração precisa constantemente de material de expediente. A segunda hipótese é na entrega do material que ocorre parceladamente, pois grande parte dos entes administrativos do Estado não dispõe de grandes almoxarifados para guarda desse material.

Na terceira hipótese, temos todos os órgãos do Estado utilizando material de expediente, sem exceção, motivo pelo qual itens como caneta, papel e grampeador são classificados como bens comuns e constam no plano anual de compras de bens e serviços comuns.

A quarta hipótese aventada pelo Decreto Estadual refere-se aos casos em que, pela natureza do objeto, não for possível aferir a quantidade exata do material. É o caso do papel. O consumo do papel depende diretamente das ações que estão sendo realizadas nos órgãos e entidades. Logo, a quantidade de papel utilizado poderá variar de um exercício para o outro.

Ressalta-se que a hipótese mencionada no parágrafo anterior não deve ser utilizada para justificar, tão pouco incentivar, a falta de planejamento dos órgãos, quando do levantamento de suas reais necessidades de compra.

3.1. Benefícios obtidos com SRP no Estado do Pará

Conforme verificou-se no levantamento das informações necessárias à elaboração deste trabalho, os benefícios da aplicação do Sistema de Registro de Preços não se restringem à economia financeira obtida.

A fim de verificar os benefícios do SRP, foi aplicado questionário aos servidores da Diretoria de Gestão da Cadeia Logística do Estado, responsáveis pela realização dos certames licitatórios e pela gestão das Atas de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado do Pará.

Dentre os benefícios, destacam-se:

a. Necessidade de disponibilização de orçamento apenas quando da contratação (Cap. VII – art. 8º - § 2º do Decreto Estadual nº 876/2013). Diferentemente de uma licitação convencional, a metodologia do registro de preços não exige a comprovação de dotação orçamentária como condição *sine-qua-non*para realização do certame, permitindo, ao órgão gerenciador e aos órgãos participantes, o retardamento da comprovação de dotação

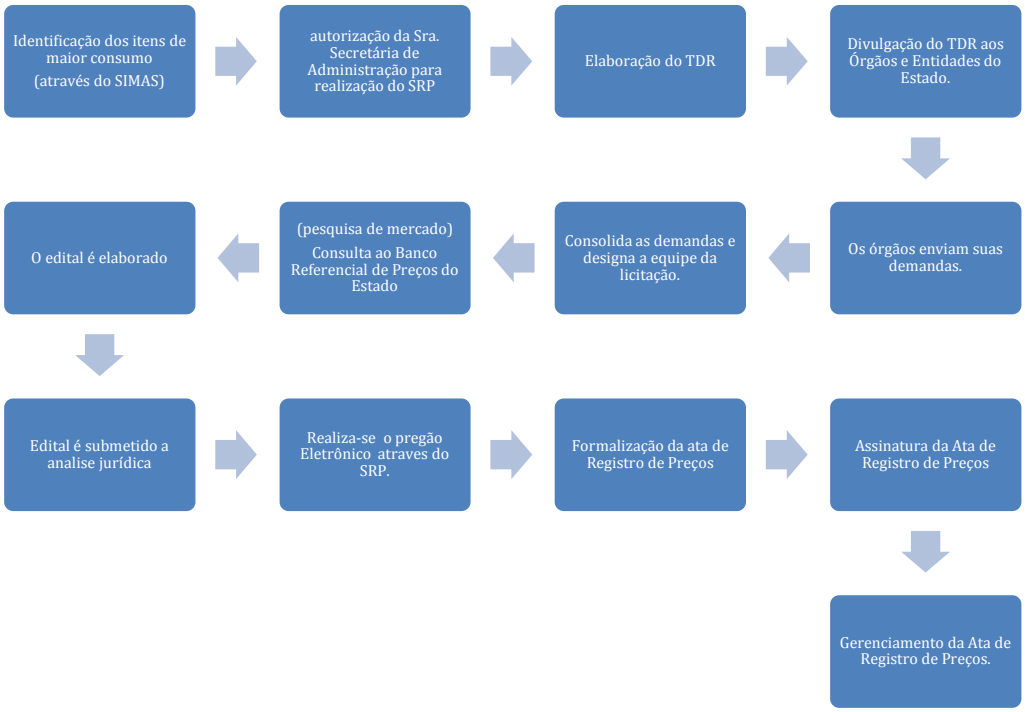
orçamentária para o ato de assinatura do contrato ou emissão de nota de empenho;

b. Facilidade na administração dos estoques e contratações com consequente redução de custos. Logo a Administração não precisará possuir um grande almoxarifado, pois a entrega será feita parceladamente, no momento em que órgão necessitar, evitando assim possíveis desperdícios com materiais, sobretudo alimentos;
c. Redução do número de licitações.O Estado do Pará possui, atualmente, cerca de Órgãos e Entidades. Se cada um destes Órgãos realizasse suas próprias licitações, os custos indiretos do processo (a exemplo da publicação em jornal de grande circulação) seria imenso. Além, é claro, do custo com a mão-de-obra necessária para realização das licitações;
d. Preços mais vantajosos e unificados.Com a prática do Registro de Preços, os órgãos e Entidades Estaduais passaram a gastar menos,e o Estado do Pará passou a pagar preços uniformes;
e. Padronização de materiais. Foco na qualidade dos produtos e serviços.A elaboração do Termo de Referência é feita com muito cuidado, priorizando a qualidade dos bens e serviços que serão contratados;
f. Possibilidade de utilização por outras entidades.Ainda que não participantes, o Decreto Estadual faculta que outros entes federativos utilizem as Atas de Registro de Preços da SEAD, na qualidade de “carona”;
g. Redução dos preços através da economia de escala.Não é nenhum mistério que quanto maior a compra maior é o poder de barganha de quem adquire.Conforme veremos adiante, a prática do registro de preços de bens e serviços comuns economizou milhões de reais aos cofres públicos e;
h. Possibilidade dos órgãos e entidades concentrarem suas ações e energia na atividade fim, de acordo com a missão institucional do órgão, e não em atividade-meio, a exemplo da realização de licitação.

3.2. Fluxo dos SRP de bens e serviços comuns do Estado

Em 2013, com a publicação do Decreto Estadual nº876/2013 e, sobretudo, pelo choque de gestão ocasionada pela concentração das aquisições de bens e serviços comuns na Secretaria de Estado de Administração do Estado do Pará, foi possível concentrar os recursos necessários e montar uma estrutura capaz de suprir as demandas de compras de todos os órgãos do Poder Executivo do Estado.

Vejamos abaixo o fluxograma do SRP de bens e serviços comuns no âmbito do Estado do Pará:



Fonte: Gerência de Registro de Preços SEAD

Apesar do vulto das licitações realizadas, através do SRP, e da necessidade de recepcionar e computar a demanda de todos os demais órgãos e entidades do Estado, o tempo médio de realização dos certames licitatórios é 120 (cento e vinte dias), já considerado eventuais recursos.

4. Economia obtida com a concentração do SRP de bens e serviços comuns

Com a centralização das aquisições de bens e serviços comuns na Secretaria de Estado de Administração – SEAD foi possível a obtenção de resultados nunca imaginados.

Vejamos, abaixo, quadro contendo os valores de contratação estimados nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. Em simples análise dos valores citados abaixo é possível visualizar, de forma clara e direta, o aumento no volume de compras e, por consequência, no valor economizado com as aquisições de bens e serviços comuns do Estado do Pará.

Valores estimados licitados:

2011	2012	2013	2014	2015
• R$60.605.435,31	• R$38.886.835,31	• R$246.346.246,52	• R$768.556.167,46	• R$167.181.444,73

Valores contratados:

2011	2012	2013	2014	2015
• R$37.822.738,76	• R$23.208.141,27	• R$156.627.159,76	• R$583.107.452,16	• R$124.463.481,54

Economia:

2011	2012	2013	2014	2015
• R$22.782.696.55	• R$15.678.694,04	• R$89.719.086,76	• R$185.448.715,30	• R$ 42.717.963,19

Fonte: Gerência de Registro de Preços

5. Obtenção dos preços de referência.

Os valores de referência de cada item que compõem os registros de preços são obtidos a partir do Banco Referencial de Preços (BRP)[38], que está integrado ao SIMAS, que por sua vez é alimentado pela média dos preços praticados pelos órgãos e entidades do Estado.

A metodologia utilizada, consiste em conceber como preço de referência no banco os preços médios dos itens de material permanente e consumo, bem como os de serviço, praticados pela administração, em seus processos de compras e contratações, que possuam, no mínimo, 03 (três) incidências de registro de Pedido de Realização de Despesa – PRD, promovidos nos últimos 120 (cento e vinte) dias.

Assim, cada novo registro de preço no SIMAS, derivado das informações registradas nas notas fiscais/faturas, retroalimentará a base do banco, disponibilizando aos usuários preços médios de material e serviços atualizados, com base nos últimos processos de compras promovidos pelos órgãos e entidades integrantes do SIMAS.

A seleção que compõem a cesta do BRP abrange o conjunto dos itens de material de consumo e permanente que se encontram ativos no catálogo do SIMAS, a fim de que haja a manutenção do controle e da padronização das especificações técnicas, assim como os seus preços praticados.

Objetivando expurgar preços de itens inadequadamente registrados pelos usuários do SIMAS, no ato da elaboração do PRD, não são considerados valores que distem em 100% (cem por cento) inferior ou superior à média de preços identificada pelo sistema.

6. Comparativo entre os SRP realizados em 2013 (antes do Decreto), 2014 e 2015 (depois do Decreto)

Destacamos que a SEAD, através de dados obtidos junto ao Sistema Integrado de Materiais e Serviços (SIMAS), identifica os bens e serviços comuns que tiveram maior aporte financeiro. Os itens são estudados, a fim de que seja encontrado a melhor solução para adquiri-los ou contratá-los. Em seguida, é elaborado o termo de

[38] Sistema dinâmico que, a partir da média dos preços praticadas pelos Órgãos do Estado, estabelece os preços de referência para contratações.

referência, que é disponibilizado a todos os órgãos da Administração Pública Estadual, a fim de que os mesmos manifestem interesse no produto ou serviço que será licitado.

Apresentaremos abaixo os registros de preços realizados no ano de 2013, 2104 e 2015 que tiveram grande impacto nos gastos públicos

6.1. Registro de Preços de locação de veículos

Um dos serviços comuns identificados como relevante, pois representa parcela representativa de recursos públicos, é o de locação de veículos de uso administrativo. Em 2013, foi realizado Registro de Preços para futura contratação de serviços de locação de veículos, processados de duas formas: 1ª Locação continuada. Ou seja, contratos realizados pelo período mínimo de 1(um) ano; 2ª Locação eventual. Através da locação de diárias.

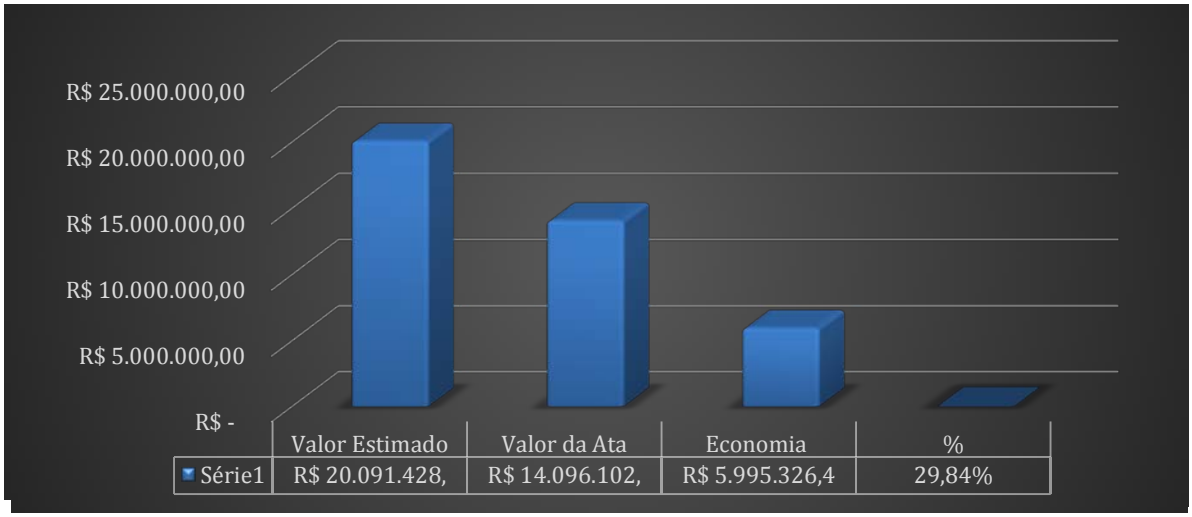
A licitação foi processada através do nº 04/2013, e contou com a participação de 39 órgãos. Posteriormente, durante a vigência da Ata, outros 18órgãos solicitaram adesão. O valor estimado do Registro de Preços foi de R$ 20.091.428,48 e o preço final (registrado em Ata) foi de R$ 14.096.102,00, gerando uma economia de R$ 5.995.326,48.

Ressalta-se que a economia supracitada refere-se apenas as contratações realizadas pelos órgãos participantes. Se adicionarmos, a conta, a economia obtida através dos contratos oriundos das adesões, o número será acrescido consideravelmente.

A ata de locação de veículos dispunha de 8 itens, que podiam ser locados para contratação mensal (continuada) ou a locação eventual (diária). Conforme dito anteriormente,os itens foram escolhidos com base na relevância financeira. A ata em questão dispunha de veículos básicos com motorização1.0, veículos executivos (de representação) com motorização 2.4, veículo tipo pick-up, van e micro ônibus.

A fim de ilustrar os valores despendidos e economizados no processo, vejamos o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Demonstração de valores 2013

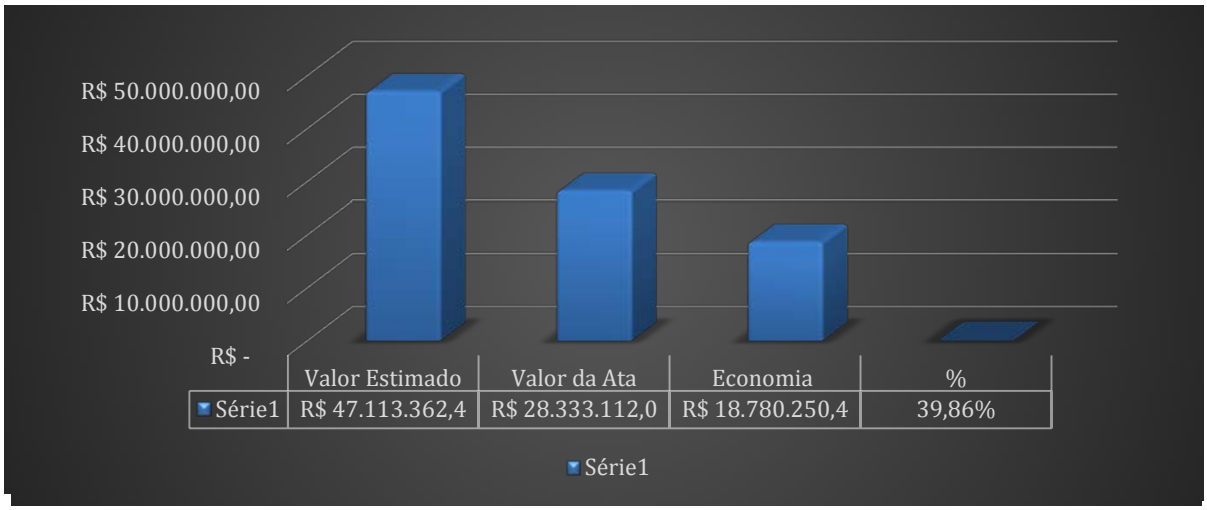


Fonte: Gerência de Registro de Preços

Apesar dos serviços de locação de veículos serem considerados serviços de natureza continuada, havendo, portanto, a possibilidade legal de prorrogação dos contratos existentes, no ano de 2014, a fim de aumentar a lista de categorias de veículos registrados, foi realizado novo SRP.

Porém, com a publicação do Decreto 876/2013, e com a reestruturação da metodologia utilizada no Estado, obteve-se a participação de 51 órgãos e entidade, expressando os seguintes resultados:

Gráfico 3: Demonstração de valores 2014



Fonte: Gerência de Registro de Preços

Fica claro, quando se compara os gráficos 2 e 3, que quanto maior é o volume da contratação, maior é o percentual de desconto obtido. Com a centralização da

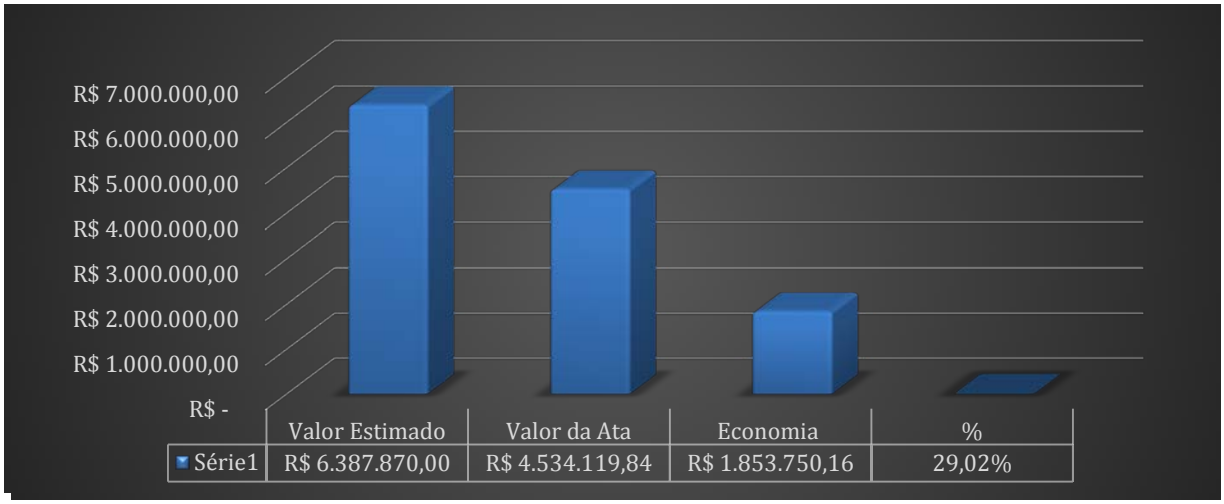
contratação dos serviços de locação de veículos, o Estado economiza, anualmente, cerca de 19 milhões de reais.

6.2. Registro de Preços de terceirização da mão-de-obra

Outro serviço comum de extrema relevância, em função dos valores a este aportado, é o de terceirização de mão-de-obra. Em 2013, foi realizado, sob o nº 010/2013, o Registro de Preços de terceirização de mão-de-obra, que incluía os postos de auxiliar de serviços gerais, supervisor de serviços gerais, recepcionista, jardineiro e copeiro. Os postos de auxiliar de serviços gerais contemplavam o fornecimento de todo o material de limpeza e equipamentos necessários para execução dos serviços de limpeza e conservação.

O referido certame licitatório foi homologado no dia 09 de setembro de 2013. Porém obteve, somente, a participação de 22 órgãos e entidades do Estado, contando, posteriormente, com a adesão de outros15. O valor estimado era de R$ 6.387.870,00, e teve seu valor registrado por R$ 4.534.119,84, gerando uma economia de R$ 1.853.750,16, conforme se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Demonstração de valores 2013



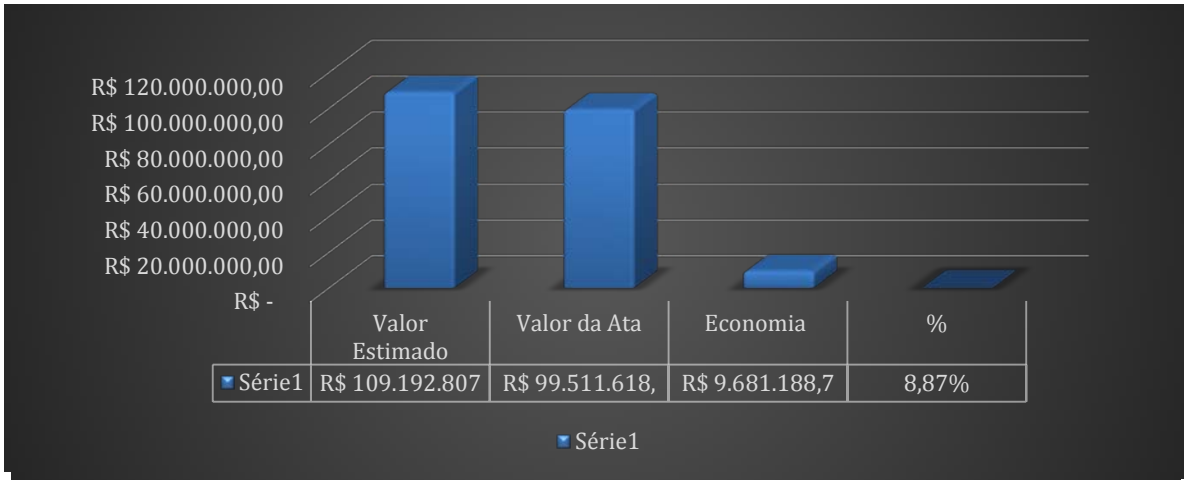
Fonte: Gerência de Registro de Preços

No ano de 2014, a licitação foi repetida. Porém, com a publicação do Decreto 876/2013, que, entre outras coisas, centraliza, na SEAD, as aquisições de bens e serviços comuns, obteve-se a participação de 23 órgãos(os órgãos que contrataram em 2013 não tiveram a obrigatoriedade de participar neste novo certame).

Com a realização do novo registro de preços, todos os órgãos e entidades que ficaram de fora, no certame anterior, foram incluídos neste certame. A Ata durante o seu período de vigência obteve a adesão de outros 16 órgãos, inclusive de fora do Estado.

Vejamos abaixo a demonstração de valores deste certame:

Gráfico 5 - Demonstração de valores 2014



Fonte: Gerência de Registro de Preços

A disparidade de valores observada, quando da comparação entre os gráficos 4 e 5, se justifica em função do aumento no número de postos de trabalho licitados, provocados, sobretudo, pela terceirização dos postos de trabalho de auxiliares de limpeza das escolas da rede estadual de ensino.

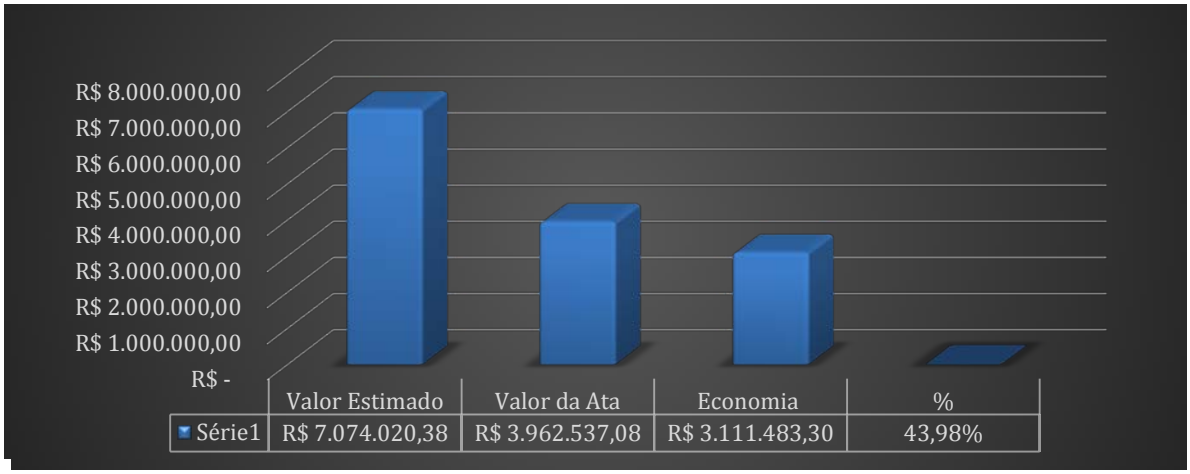
6.3. Registro de Preços de Alimentos de uso comum e Água mineral

O Pregão Eletrônico nº 13/2013, cujo objeto foi aquisição de alimentos de uso comum, incluindo água mineral, teve a participação de 63 órgãos da administração pública estadual. A referida Ata era composta por 57 itens, dentre eles: água mineral, leite, café, açúcar, carne, frango, suco e polpa de fruta, dentre outros.

O local de entrega dos produtos registrados se deu na Região Metropolitana de Belém, Altamira, Marabá e Santarém. O valor estimado da licitação foi de R$ 7.074.020,38 (sete milhões, setenta e quatro mil, vinte reais e trinta e oito centavos), e o mesmo foi registrado por R$ 3.962.537,08 (três milhões, novecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e trinta e sete reais e oito centavos, gerando a economia de R$

3.111.483,30 (três milhões cento e onze mil quatrocentos e oitenta e três e trinta centavos), conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 8- Demonstração de valores 2013

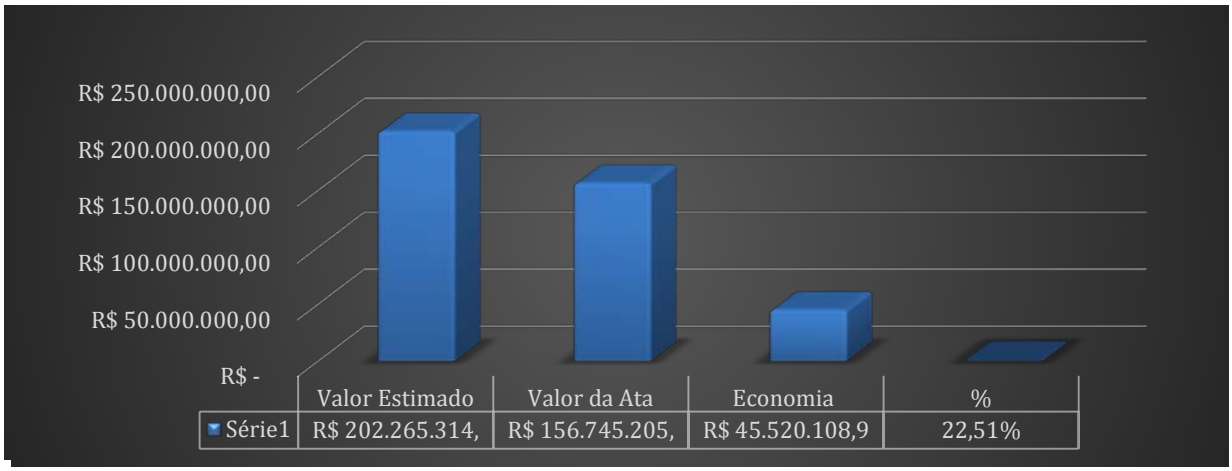


Fonte: Gerência de Registro de Preços

Apesar da expressiva participação dos órgãos e entidades do Estado neste certame, verificou-se que os benefícios financeiros poderiam ser ainda maiores, com a inclusão de alimentos destinados à merenda escolar, uma vez que os alimentos adquiridos pela Secretaria de Estado de Educação – SEDUC eram similares aos registrados na Ata em comento.

Desta forma, no ano seguinte (2014), a demanda da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC foi inserida na licitação. O reflexo da inserção dos alimentos escolares, na Ata de Registro de Preços de alimentos de uso comum pode ser claramente visualizada através do gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Demonstração de valores 2014



Fonte: Gerência de Registro de Preços

Com a inclusão dos itens (alimentos da merenda escolar)a licitação em comento, cujo valor estimado era de, aproximadamente, 7 milhões, teve seu valor estimado aumentado para R$ 202 milhões. O resultado disso foi uma economia anual de, aproximadamente,45 milhões de reais. Some-se à isto, o fato dos produtos (alimentos) estarem sempre disponíveis para aquisição.

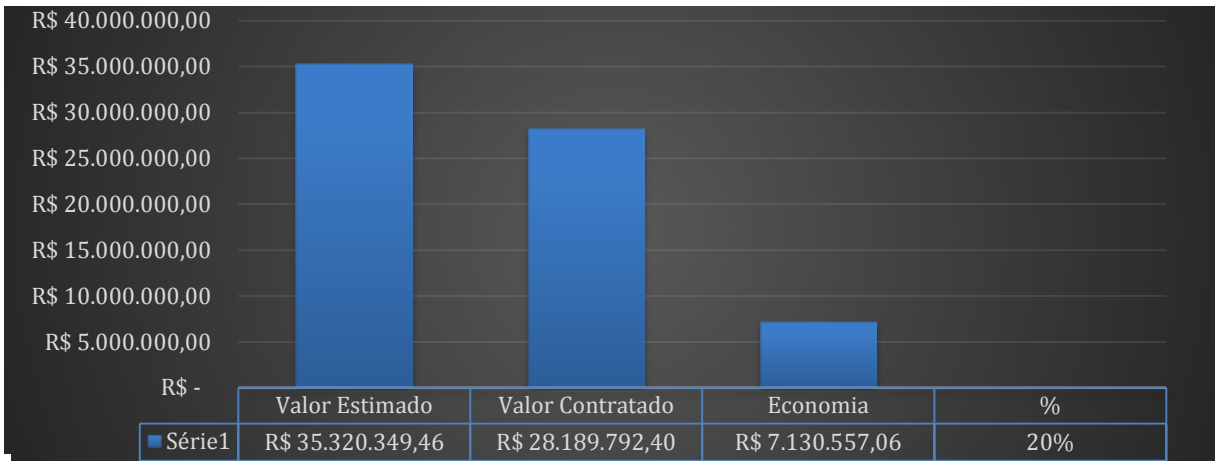
A inclusão da demanda de merenda escolar, na Ata de alimentos de uso comum, também alterou a logística da merenda escolar no Estado. O reflexo disso foi uma alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino. Escolas que antes tinham certa dificuldade em adquirir alimentos de qualidade tiveram sua necessidade suprida pelo Registro de Preços de alimentos.

O resultado deste registro de preços vai além dos benefícios financeiros obtidos com a economia de escala. O fornecimento de alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino não pode ser mensurada em números. Porém, sem sombra de dúvidas representa o maior de todos os benefícios deste projeto.

6.4 Registro de preços de manutenção e aquisição de ar condicionado

O Pregão Eletrônico nº 04/2015, cujo objeto foi prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, e na aquisição e instalação de aparelhos de ar condicionado com fornecimento de material, teve a participação de 56 órgãos da administração pública estadual.A referida Ata é composta por 71 itens, dentre eles:Manutenção em ar condicionado de 7.000 à 60.000 Btus e aquisição de aparelhos de ar condicionado de 7.000 à 60.000 Btus..

O local de entrega dos produtos registrados se deu na Região Metropolitana de Belém, Altamira, Marabá e Santarém. O valor estimado da licitação foi conforme demonstra o gráfico abaixo:



7. Considerações Finais

Com base nas informações relatadas anteriormente é possível afirmar que uso racional dos recursos públicos tem sido tema cada vez mais recorrente e demandado pela sociedade. Faz-se necessário a adoção de medidas racionais, que efetivamente controlem e racionalizem os gastos com as aquisições públicas.

O presente artigo se baseou na experiência do Estado do Pará, no que tange a centralização das aquisições de bens e serviços comuns, processadas através do Sistema de Registro de Preços, na Secretaria de Estado de Administração – SEAD.

Nesse contexto, o Estado do Pará, através do Decreto Estadual nº 876/2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços, inovando ao centralizar as compras de bens e serviços comuns em um único órgão, a Secretaria de Estado de Administração.

Verificou-se que o Poder Executivo do Estado do Pará possui, atualmente, 58 (cinquenta e oito) Órgãos e Entidades. Porém, somente 12 (doze) estão autorizados a realizar Registro de Preços. Apenas a Secretaria de Estado de Administração – SEAD está autorizada a licitara aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, assim definidos através de documento publicado anualmente, denominado "Plano Anual de Compras de Bens e Serviços Comuns".

Constatou-se que são inúmeras as vantagens da centralização das compras, processadas através do Sistema de Registro de Preços. Dentre estas, destacam-se:a) retardamento da comprovação da dotação orçamentária (exigida somente no ato da contratação); b) economia de espaço físico para armazenamento do material adquirido, uma vez que no SRP é possível parcelar os pedidos de compra; c) redução do número de licitações, pois um único certame pode atender a todos os órgãos e entidades do Estado; d) padronização dos materiais e equipamentos utilizados pelo Estado; e) redução da atividade-meio dos órgãos, possibilitando a alocação de pessoal nas áreas finalísticas e; f) redução dos preços praticados, através da economia de escala.

Verificou-se que os preços de referência das licitações, realizadas na Secretaria de Estado de Administração, expressam a realidade de mercado, uma vez que são obtidos através do Banco Referencial de Preços do SIMAS(módulo que identifica os preços médios efetivamente praticados pela administração estadual).

Constatou-se que a centralização das compras de bens e serviços comuns, processadas através de registro de preços pela Secretaria de Estado de Administração, gerou aos cofres públicos a economia de R$ 89.719.086,76 (oitenta e nove milhões, setecentos e dezenove mil, oitenta e seis reais e setenta e seis centavos)no ano de 2013, R$ 185.448.715,30 (cento e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, setecentos e quinze reais e trinta centavos) no ano de 2014 e R$ 42.717.963,19 (quarenta e dois milhões, setecentos e dezessete mil, novecentos e sessenta e três reais e dezenove centavos).

Não obstante os benefícios financeiros obtidos com a economia de escala, a desobrigação de licitar aquilo que é classificado como bem e serviço comum, permite aos órgãos e entidades concentrar sua força de trabalho no atendimento das necessidades finalísticas do órgão, beneficiando, sobretudo, ao usuário do serviço público (cidadão).

Referências

BRASIL. Lei nº 8.666/93. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 21/06/1993.

BRASIL. Lei nº 10.520/02. Lei de Criação do Pregão,18/07/2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e pregão presencial e eletrônico. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Legislação do Pregão comum e Eletrônico. 4.ed. São Paulo: Dialética, 2005.

PARÁ. Decreto Estadual nº 876/2013, de 29 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços do Estado do Pará.Publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, nº 32.511, de 30 de outubro de 2013.

ZYMLER, Benjamim. Direito Administrativo/Benjamim Zymler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, Ricardo Neiva de Almeida. – Brasília: Fortium, 2007.

AVANÇOS E PERSPECTIVAS NOS PROCESSOS DE COMPRA E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS REALIZADOS PELA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, POR INTERMÉDIO DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

Marcelino Manhani Junior

Marisa Ribeiro de Lima

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta ações que viabilizaram a desburocratização dos processos licitatórios realizados pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), através do Departamento de Administração de Material (DEAM).

Os serviços oferecidos pela máquina pública são objeto de constantes reclamações da população. Em conjunto com isso, a atual situação em que o país se encontra, com o corte de orçamentos e o aumento de impostos, também evidencia a necessidade de um esforço sistêmico de melhoria dos serviços prestados pelo poder público.

Assim como no setor privado, a administração pública necessita avaliar procedimentos e buscar soluções para a melhoria na forma como exerce suas funções, que impactarão de forma direta ou indireta na população. Trata-se de uma mudança de paradigma, que muitas vezes não é fácil de ser implantada, todavia, resultará no aumento da qualidade do atendimento das demandas da máquina pública e em grandes benefícios econômicos e financeiros para o Estado. Essas alterações também devem vir acompanhadas com o desenvolvimento dos gestores públicos, que são os que mais poderão contribuir para essa quebra de paradigma.

A SEAP/DEAM buscou avaliar e aprimorar seus processos de licitação, que impactarão diretamente no atendimento aos seus usuários e consequentemente na população.

Neste artigo, serão apresentados os diversos modelos teóricos existentes na administração pública brasileira e demonstrado como pequenas alterações podem surtir em grandes resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MODELOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Modelo teórico da administração pública pode ser definido como um conjunto de métodos administrativos executados por uma organização para atingir os objetivos almejados pelo nível de direção. Esses métodos se modificam conforme cada organização, perfil desempenhado pela direção, às metas e objetivos pré-definidos.

Formalmente pode-se dizer que no Brasil os modelos de gestão pública já aplicados podem ser classificados em patrimonialista, burocrático e gerencial, estando esse último em vigor atualmente.

Assim, os modelos buscam se ajustarem ao longo de sua aplicação ao comportamento da sociedade e aos interesses do governo, por exemplo, e às deficiências e necessidades do(s) modelo(s) anterior(es).

2.1.1 MODELO PATRIMONIALISTA

Considerado o primeiro modelo de administração do Estado, no modelo patrimonialista "não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares: tudo que existia nos limites territoriais de seu "reinado" era tido como soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade" (PALUDO, 2013, p.50). Além disso, os servidores eram nobres que recebiam este título conforme a vontade do governante.

O Estado era considerado como uma propriedade dos governantes, com isso a corrupção e o nepotismo foram características inerentes a esse modelo de gestão (SILVA, 2013).

De forma centralizada, as principais características do modelo patrimonialista são:

TABELA 1: Principais características do modelo patrimonialista

Confusão entre propriedade privada e propriedade pública	Endeusamento do soberano
Caráter discricionário e arbitrário das decisões, com base no entendimento do soberano	Corrupção e nepotismo
Ausência de carreiras administrativas	Cargos públicos distribuídos conforme a vontade do soberano
Descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais	Poder oriundo da tradição/hereditariedade
Desorganização do Estado e da Administração	

Fonte: Adaptado de Paludo (2013, p.51).

Segundo Bresser Pereira e Spink (2006 *apud* DIEGUES, 2008), com o capitalismo e a democracia, houve a necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combater o nepotismo e a corrupção, além de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Paludo (2013) numa visão mais ampla ensina que naquele momento histórico (segunda metade do século XX) o Brasil necessitava de um modelo de administração capaz de responder tanto os anseios dos comerciantes e industriais, pela força adquirida com o capitalismo, quanto aos da sociedade em geral, objetivando alavancar o processo de desenvolvimento nacional.

2.1.2. MODELO BUROCRÁTICO

Diante da desorganização administrativa absoluta oriunda do patrimonialismo, surge o modelo burocrático na década de 1930, que tinha por objetivo modernizar os processos administrativos baseado nos conceitos burocráticos, promovendo a racionalidade e a eficiência do aparelho do Estado (DIEGUES, 2008).

Esse modelo se baseia nos princípios da impessoalidade, hierarquia funcional, ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, com foco prioritário na repreensão do nepotismo e a corrupção (SILVA, 2013), ou seja, voltando o foco para a própria Administração, buscando combater as práticas maléficas do modelo burocrático.

Suas características principais são:

TABELA 2: Características principais do modelo burocrático

CARÁTER LEGAL DAS NORMAS	Normas e regulamentos escritos de forma exaustiva definem, antecipadamente, o funcionamento padronizado da organização.
CARÁTER FORMAL DAS COMUNICAÇÕES	Comunicação realizada por escrito e de forma exaustiva, assegurando a interpretação unívoca das comunicações, compreendendo todas as áreas da organização.
CARÁTER RACIONAL E DIVISÃO DO TRABALHO	A divisão do trabalho é horizontal e feita de forma racional, com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos, com cada componente atuando restritamente às tarefas vinculadas ao seu cargo, que, por sua vez, encontram-se descritas de forma clara, precisa e exaustiva.
HIERARQUIA DA AUTORIDADE	A estrutura é vertical e com muitos níveis hierárquicos, com definição de regras de contato entre a autoridade inferior e a superior, a fim de garantir a unidade de comando e evitar atritos de autoridade.

ROTINAS E PROCEDIMENTOS PADRONIZADOS	O ocupante de cargo guia-se por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos pela organização.
IMPESSOALIDADE NAS RELAÇÕES	A contratação de servidores e a distribuição de tarefas é realizada de forma impessoal, as pessoas são consideradas apenas pelos cargos ou funções que exercem e os subordinados não obedecem a uma determinada pessoa, mas ao ocupante do cargo de direção.
COMPETÊNCIA TÉCNICA E MERITOCRACIA	A contratação de pessoal se dá mediante critérios racionais de competência ou classificação em concursos públicos e a promoção é por mérito e baseado no desempenho funcional.
ESPECIALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	Há uma clara distinção entre o público e o privado; entre o político e o administrativo; entre a propriedade pública e a propriedade pessoal. Os dirigentes não são donos do negócio e o funcionário não pode se apossar do cargo, nem tê-lo como sua propriedade.
PREVISIBILIDADE DE FUNCIONAMENTO	As normas e os regulamentos escritos e exaustivos preveem antecipadamente as possíveis ocorrências e padronizam a execução das atividades – o que assegura a completa previsibilidade de comportamento de seus membros.

Fonte: Adaptado de Paludo (2013, p.59).

No Brasil, a reforma administrativa ocorreu em duas fases: a primeira (1930-1945) deu ênfase na simplificação da legislação vigorante, autoritarismo, centralização da Administração Pública, racionalização da estrutura administrativa, elaboração e implementação de políticas públicas. A segunda (1945-1995) com ênfase no desenvolvimento do país (FERNANDES, 2009).

Embora tenha promovido grande avanço na Administração Pública, o modelo burocrático se tornou rígido demais e ineficiente, ficando conhecido mais por sua disfunção (excesso de papel e regras) do que pela função, que por sua vez conflitava com os recentes princípios da confiança e descentralização (PALUDO, 2013).

2.1.3 MODELO GERENCIAL

Na segunda metade do século XX, diante de um cenário de mudanças e desenvolvimento, caracterizada por grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, o setor privado percebeu a necessidade cada vez maior de promover inovações tecnológicas, na forma de produtos e processos novos ou melhorados, numa velocidade cada vez maior, para garantir a sobrevivência no ambiente de turbulência que se instalou (GUIMARÃES, 2000).

Por sua vez, o setor público, em pleno modelo burocrático, começava a ser visto como ineficiente, ineficaz, excessivamente custoso e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (SILVA, 2013).

Assim, a ineficiência, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, com foco principal no cidadão, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada, principalmente, pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, que no Brasil se firmou, predominantemente, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado[39] em 1995 (PALUDO, 2013).

As principais características desse modelo de gestão, conforme o Caderno n.º 01 do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), são:

TABELA 3: Principais características do modelo gerencial

Ação do Estado voltada para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
Ênfase no controle dos resultados, através dos contratos de gestão;
Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
Separação das secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: As Agências Executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os Serviços Sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
Transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Fonte: Adaptado de Paludo (2013, p.66 e 67).

Atualmente, apesar de existirem traços do modelo patrimonialista e, principalmente, burocrático, o modelo gerencial vem se consolidando na Administração Pública Brasileira, em virtude das mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais, como a redução da máquina estatal, redução de custos, pela padronização dos processos para a otimização de tempo e recursos, entre outros (SILVA, 2013).

39 Elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), através dele o governo definiu as instituições e estabeleceu diretrizes para a implantação do modelo gerencial.

2.2 QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A qualidade é uma forma de administrar a empresa, através de um método sistemático, com o envolvimento de todos os setores relacionados ao processo de qualidade, cujo objetivo é atender as necessidades dos clientes de maneira satisfatória (SANTOS, 2006).

Segundo Carvalho (1994) a qualidade se relaciona com o corte de custos, evitando o desperdício e o retrabalho. Antigamente, a qualidade era considerada desejável, todavia, atualmente, passou a ser imprescindível, um diferenciador no processo de atendimento ao cliente, usuários e cidadãos.

No setor público, cada vez mais se exige eficiência, apresentação dos resultados e a ênfase na racionalidade de procedimentos, não sendo permitido que a população desempenhe um papel meramente passivo, como era no passado (POCETTI, 2010).

Pocetti (2010) afirma que a principal mudança deve ser a conscientização dos agentes públicos com relação a importância de uma nova cultura organizacional, focada em objetivos e metas a serem alcançados.

Cultura organizacional são pressupostos que norteiam a forma das pessoas administrarem demandas que foram repassados ao longo do tempo de uma para as outras pessoas, originadas da missão e dos objetivos definidos na organização. Dessa forma, enquanto sejam considerados um paradigma suficientemente bom para explicar a realidade, esses pressupostos serão ensinados aos demais como sendo a maneira correta de agir (CARVALHO, 1994).

As mudanças no setor público surgem da necessidade de modernização da administração, buscando soluções para as crises financeiras que atingem os diversos níveis da gestão pública. Assim, o objetivo dessas mudanças é aumentar a eficiência ou fazer mais com menos (RODRIGUES, 2008).

Para que a qualidade seja implantada na administração pública é necessário rever e reavaliar os pressupostos já existentes, quebrando paradigmas (CARVALHO,1994).

Assim, para uma gestão púbica em que a qualidade se faça presente, é essencial o desenvolvimento de tecnologias adequadas em conjunto com a formação de quadros de pessoal qualificados e a busca com novos modelos de gestão que valorizem e estimulem a participação das pessoas nas decisões a serem tomadas e que sirvam como forma de conscientizar a todos sobre a importância da satisfação e atendimento ao usuário final ou cidadão (CARVALHO, 1994).

3. ESTUDO DE CASO

A Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) é a responsável pela realização de procedimentos licitatórios, para Registro de Preços[40] de bens e contratação de serviços comuns e específicos para os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. Essas atribuições são desenvolvidas pelo Departamento de Administração de Material (DEAM) integrante da estrutura da SEAP.

Além disso, compete o gerenciamento do Sistema de Gestão de Materiais, Obras e Serviços (GMS), compreendendo os módulos: Cadastro de fornecedores, catálogo de itens, fase interna e externa de procedimento licitatório, almoxarifado e contratos.

No início de 2015, uma nova estratégia foi posta em prática, aproximar as áreas de planejamento e execução dos processos licitatórios com a área administrativa de cada órgão e entidade participantes do certame, objetivando aprimorar o procedimento licitatório adotado pelo Estado do Paraná.

Esse intercâmbio entre as áreas, apesar de não ser considerada uma prática inovadora, trouxe muitos resultados satisfatórios, conforme sua proposta, em pouco tempo e com utilização ínfima de recursos públicos, conforme veremos a seguir.

3.1 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Preliminarmente cabe enfatizar que este estudo de caso aborda estritamente os procedimentos e práticas adotados pela SEAP/DEAM, uma vez que processos específicos podem ser executados pelas comissões internas de licitação de cada órgão ou entidade, entretanto, nada impede, muito pelo contrário, que suas práticas sejam adotadas pelas equipes de execução de outras estruturas do Estado.

Buscando ilustrar o cenário delimitado, demonstramos abaixo o volume financeiro licitado pela SEAP/DEAM no exercício de 2015, conforme tabela 4:

TABELA 4: Montantes licitados em 2015 pela SEAP/DEAM

MODALIDADE[41]		
QUANTIDADER$ PE	129	818.430.400,74
PP	3	2.146.902,53
TOTAL	**132**	**820.577.303,27**

Fonte: SEAP/DEAM.

40 Exceto para obras e para atendimento das instituições de ensino superior e empresas públicas.

41 PE: Pregão Eletrônico
PP: Pregão Presencial

A primeira ação promovida foi a desburocratização da fase de planejamento do procedimento licitatório, que impactava diretamente na condução e tempo de tramitação dos processos. Para tanto, promovemos a revisão da documentação exigida para a participação nos certames, entretanto, essa etapa precisou ser dividida em duas fases, conforme tabela 5, pois envolveu a revisão de legislação, que aprofundaremos adiante.

TABELA 5: Comparação dos documentos exigidos para participação nos processos licitatórios

INSTRUÇÃO ANTIGA	NOVA INSTRUÇÃO
	FASE I
1) Termo de Referência, devidamente assinado pelo dirigente do órgão/entidade;	1) Declaração de Adequação da Despesa e de Regularidade do Pedido (DAD);
2) Declaração de Adequação da Despesa e de Regularidade do Pedido (DAD);	2) Indicação orçamentária do Grupo Orçamentário Setorial (GOS) ou área equivalente;
3) Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD);	3) Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD);
4) Indicação orçamentária do Grupo Orçamentário Setorial (GOS) ou área equivalente;	4) Locais de entrega/prestação dos serviços;
5) Locais de entrega/prestação dos serviços;	5) Relatório de previsão de consumo.
6) Ofício de anuência do dirigente do órgão/entidade;	**FASE II**
7) Relatório de previsão de consumo;	1) Relatório de previsão de consumo, emitida pelo Sistema GMS;
8) Indicação do gestor e fiscal do contrato.	2) Locais de entrega/prestação de serviços.

Fonte: Próprios autores, com dados da SEAP/DEAM.

Definida a nova sistemática de condução dos processos licitatórios, efetuamos reuniões periódicas para conscientização dos órgãos/entidades participantes, quanto a necessidade de racionalizar procedimentos, bem como da celeridade processual, por fim definimos, através de Nota Técnica, os procedimentos adotados.

Tal ação, apesar de estar embasada no modelo burocrático de gestão, se mostrou fortemente necessária para a eliminação de dúvidas quanto a instrução processual, disseminação dos prazos definidos, bem como para diminuir os efeitos de resistência a mudanças.

Ressaltamos que a Fase II da revisão da documentação iniciou com a publicação do Decreto Estadual n.º 2.734, em 12 de novembro de 2015, que instituiu o novo regulamento para o Sistema de Registro de Preços (SRP), no âmbito do Poder

Executivo Estadual, desburocratizando os processos licitatórios com a finalidade de registrar preços, que será melhor tratado no item 3.2.

3.1.1 PESQUISA DE PREÇOS E AMOSTRAS

A etapa de pesquisa de preços, necessária para a definição do valor máximo do procedimento licitatório, também passou por ajustes, quando da adoção de ferramenta de banco de preços, atualizada constantemente, de acordo com os parâmetros de mercado, que permite pesquisas com resultados imediatos, assegurando maior economia nas negociações do Estado com os fornecedores de produtos ou serviços.

Quanto a análise das amostras de objetos específicos, instituímos por meio de resolução a obrigatoriedade do órgão/entidade demandante formar comissão para a emissão de parecer quanto a análise da especificação técnica do objeto licitado.

3.1.2 PADRONIZAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

Os editais de licitação, também na fase de planejamento do procedimento licitatório, passaram por um processo de padronização, trabalho realizado pela SEAP/DEAM em conjunto com a Procuradoria-geral do Estado (PGE).

O objetivo com a padronização dos editais era a redução do trâmite processual, haja vista que seu tempo de confecção e análise pelos setores técnicos e jurídicos seriam reduzidos, sem contar na transparência para os participantes dos certames e órgãos de controle interno e externo.

Assim, optou-se por um padrão chamado internamente de edital modular, nele as regras comuns e referências à legislação foram concentradas no corpo do edital e as especificidades do objeto formam o Anexo I, com redação padrão nos demais anexos, conforme esclarecido na Tabela 6.

TABELA 6: Composição do edital modular

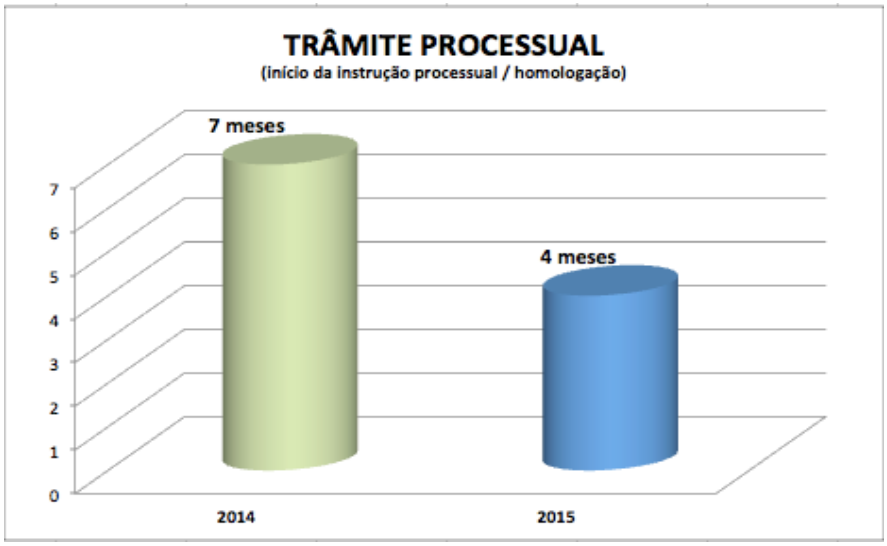
Fonte: Próprios autores, com dados da SEAP/DEAM.

Assim, quando ocorre a abertura de um novo processo, a equipe de execução concentra todos os detalhes do objeto no Anexo I – Termo de Referência, mantendo a mesma configuração nas demais etapas do edital.

Importante ressaltar que diante de diversos objetos de licitação, bem como modalidades de procedimento, o trabalho teve um importante direcionamento com o advento do Decreto Estadual n.º 33/2015, que estabeleceu obrigatoriamente a modalidade Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, contribuindo para a redução de modelos de edital.

Concluído o balanço do primeiro quadrimestre, observou-se que o tempo médio de trâmite processual que era de sete meses reduziu para quatro meses, computado nesse período todo o processo de aprimoramento do trâmite, descritos anteriormente.

GRÁFICO 1: Tempo médio de trâmite processual



Fonte: Próprios autores, com dados da SEAP/DEAM.

3.2. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO

Outra medida necessária para a obtenção dos resultados esperados, foi a revisão da legislação do Sistema de Registro de Preços (SRP), principal competência da SEAP/DEAM. O Decreto em vigência havia sido publicado em 2008 e já se encontrava desatualizado com relação aos últimos diplomas legais, bem como aos entendimentos consolidados entre as áreas técnica e jurídica.

Isso posto, foi elaborado o Decreto Estadual n.º 2.734/2015, em conjunto com a Procuradoria-geral do Estado (PGE), Casa Civil (CC) e a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL), por intermédio da Paraná Edificações (PRED) a quem compete gerenciar o Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia.

Os principais avanços na legislação, efetuados pelo Decreto Estadual n.º 2.734/2015, são:

TABELA 7: Principais avanços na legislação do SRP

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO DECRETO ESTADUAL N.º 2.734/2015
Definição da regra para aderir à Ata de Registro de Preços, conforme Acórdão n.º 1.105/2014 – TCE/PR, que trata da participação dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios do Estado do Paraná.
Trata as competências para a prática de atos pelo Secretário de Estado da Administração e da Previdência e pelo Diretor-geral da Paraná Edificações, seguindo o Decreto Estadual n.º 10.432/2014.
Estabelece de forma clara a competência do DEAM quanto a apuração e aplicação de penalidades, decorrentes ao descumprimento de regras na execução do certame e formalização da Ata de Registro de Preços.
Estabelece critérios para a pesquisa de interesse em participar dos processos licitatórios que objetivam a formação de Registro de Preços.
Critérios para abertura de Registro de Preços específicos, demandados pelos órgãos/entidades da Administração, bem como a forma de instrução processual.
Estabelece a obrigatoriedade da emissão da ordem de compra ou ordem de serviço no Sistema GMS, para viabilizar o controle dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.
Estabelece de forma clara as competências do órgão participante, referente à aplicação de penalidades pelo descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços e nos contratos decorrentes.
Cria a obrigatoriedade do registro de eventuais penalidades no Cadastro Unificado de Fornecedores.
Definição do prazo de 90 dias entre as cotações de preços e a instauração do certame.
A indicação orçamentária passa a ser exigida no momento da contratação.
Apenas o adjudicatário assina a Ata de Registro de Preços, formando um cadastro de reserva com os demais classificados.
Cria critérios na recusa do adjudicatário em assinar a Ata de Registro de Preços.
Veda os aditivos à Ata de Registro de Preços.
Cria a obrigatoriedade dos fornecedores e prestados de serviços de se cadastrarem no Cadastro Unificado de Fornecedores, como condição prévia a formalização do contrato ou a retirada do documento equivalente.
Critério de formalização dos contratos durante a vigência da Ata de Registro de Preços.
Institui o Sistema GMS para operacionalizar os procedimentos do SRP, tendo como origem a previsão de consumo, formação de preços, fase interna e externa da licitação, por fim a disponibilização da documentação pertinente ao SRP.

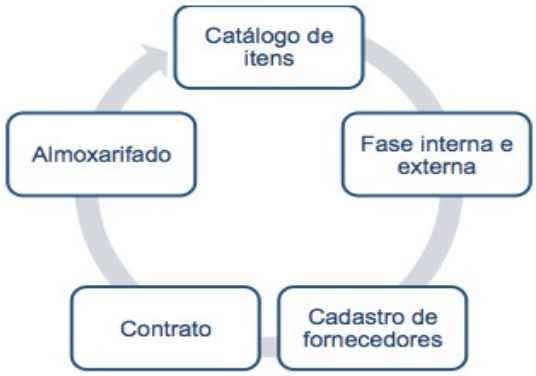
Fonte: Decreto Estadual n.º 2.734/2015.

3.3 REVISÃO E ADAPTAÇÃO DE NOVAS ROTINAS NO SISTEMA GMS

O Sistema de Gestão de Materiais, Obras e Serviços (GMS) é o recurso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) elaborado pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) e Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), com a finalidade de gerenciar o fluxo processual de aquisição de materiais, obras e serviços.

O sistema se encontra subdividido em módulos, estrategicamente organizados de forma cíclica, ou seja, todas as etapas são interligadas e dependem uma da outra para que todo o processo seja concluído, conforme observamos na figura 1.

FIGURA 1: Ciclos do Sistema GMS



Fonte: Próprios autores, com dados do Sistema GMS.

As principais ações implementadas ao longo do ano de 2015 no Sistema GMS foram:

TABELA 8: Ações implementadas no Sistema GMS

ÁREA	AÇÃO
CATALOGAÇÃO	Definição de novos conceitos para catalogação e abertura de usuários para registro de itens específicos relacionados a atividade-fim dos órgãos/entidades.
CADASTRO DE FORNECEDORES	Em 2015 houve a regulamentação da juntada eletrônica de documentos dos fornecedores, extinguindo o arquivo físico existente, conforme disposto no Decreto Estadual n.º 1.352/2015. Além disso, houve a implementação de rotinas do sistema, objetivando facilitar a utilização pelo usuário e adequá-lo a nova legislação.
LICITAÇÃO – FASE INTERNA E EXTERNA	O Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, instituiu o Sistema Estadual de Informação e Captação Eletrônica de Dados – SEI/CED, por meio da Instrução Normativa n.º 93/2013 e n.º 99/2014, para captação automatizada dos dados necessários ao exame e apreciação das contas prestadas quadrimestralmente pelos gestores públicos. Essa normativa exigiu da Administração a implementação de rotinas do Sistema GMS, para permitir o envio dos dados referente as licitações, processos de inexigibilidade, dispensa de licitação, contratos e alterações contratuais. As alterações exigiram treinamentos, que foram disponibilizados por meio de recurso de Ensino a Distância (EAD), atingindo todos os usuários da capital ao interior do Estado Além disso, foram realizadas diversas implementações de rotinas para facilitar o processo licitatório, com destaque a automatização da rotina de pesquisa de interesse, com a concordância do ordenador de despesa por meio de assinatura eletrônica, eliminando a impressão de relatórios e o serviço de logística para entrega no órgão gerenciador do processo licitatório.
CONTRATOS	Foram realizadas os ajustes necessários para atendimento da Instrução Normativa n.º 93/2013 e n.º 99/2014 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como a consolidação da ferramenta nos órgãos e entidades do Estado.

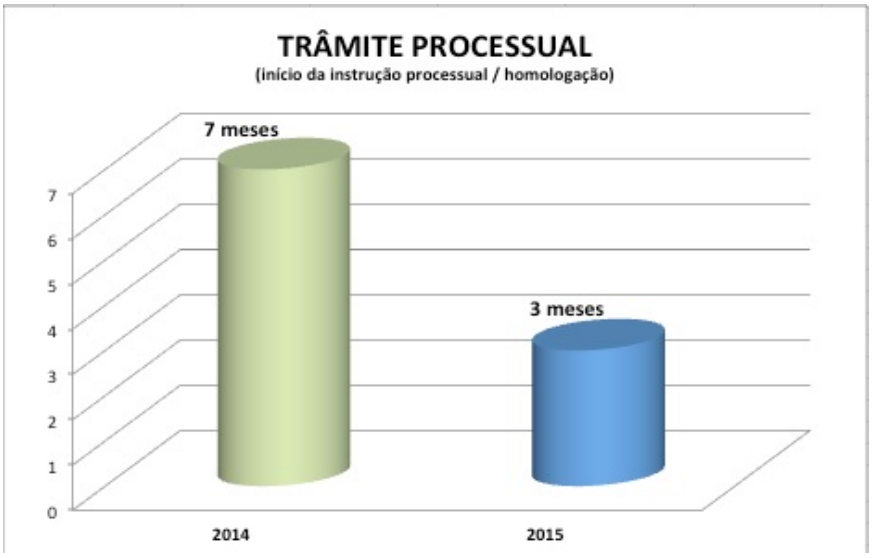
Fonte: SEAP/DEAM.

4. RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das alterações promovidas na área de licitações, com impacto direto nos processos licitatórios e sistema de gestão de compras, obtivemos resultados satisfatórios em todas as etapas, conforme abordaremos a seguir.

Com relação ao tempo de trâmite processual, utilizando como parâmetro o último quadrimestre de 2014 em comparação com o último quadrimestre de 2015, temos:

GRÁFICO 2: Tempo de trâmite último quadrimestre 2014 x 2015



Fonte: Próprios autores, com dados da SEAP/DEAM.

Entretanto, como as alterações foram ocorrendo ao longo do exercício, tendo em vista a legislação que precisava ser alterada, o tempo de trâmite dos processos iniciados neste período se mostraram mais vantajosos, com processos finalizados entre 30 (trinta) e 45 (quarenta e cinco) dias.

Um importante passo para a redução do trâmite processual, foi a adoção da ferramenta banco de preços, que auxilia na formação do valor máximo do certame em tempo real, eliminando as frequentes consultas aos fornecedores.

Processos mais céleres beneficiam o público-alvo do Estado, com a ininterrupção do fornecimento de medicamentos e a disponibilização de equipamentos médicos, vitais para a saúde do cidadão-cliente.

Além da celeridade processual, houve uma conciliação entre o planejamento e a execução dos processos licitatórios, que resultaram na concentração de objetos

semelhantes num único processo, reduzindo a quantidade de certames, bem como os custos operacionais do Estado.

Através da revisão da instrução processual, foi possível facilitar o controle interno e externo dos processos, já que possuem documentação reduzida, tabelas para consulta de dados e edital padronizado.

Com referência a análise das amostras de bens licitados, verificou-se uma melhora significativa na qualidade dos produtos, oriunda da especificação e análise técnica efetuada pela área finalística, a exemplo da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) com a aquisição de medicamentos e equipamentos médicos.

Uma importante alternativa identificada, com oportunidade de melhora, foi o treinamento desenvolvido e disponibilizado através de ferramenta de ensino a distância. Com ela o Estado do Paraná atingiu 100% dos usuários do sistema de compras (GMS), sem a utilização de recursos públicos com deslocamentos e diárias.

Além disso, disseminou as políticas estabelecidas pela SEAP/DEAM aos usuários do sistema, disponibilizando mais tempo para o seu próprio desenvolvimento, eliminando recorrentes cursos que eram ministrados.

Assim, este artigo objetivou expor a nova realidade dos processos de compra do Estado do Paraná, apresentando as alterações realizadas no Departamento de Administração de Material (DEAM) da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) ao longo do exercício de 2015, bem como suas respectivas contribuições para desenvolvimento dos trabalhos.

Restou claro que as mudanças promovidas são simples e com pouca utilização de recursos públicos, no entanto, houve grande melhora no desenvolvimento do Departamento, demonstrando que a mudança nem sempre é diretamente proporcional ao gasto que se tem para implantá-la/desenvolvê-la.

Interessante observar que não houve uma tentativa de eliminar o modelo de gestão burocrática da SEAP/DEAM, uma vez que a Administração Pública não está pronta para tal realidade, a prioridade foi eliminar as características prejudiciais para o desenvolvimento dos trabalhos.

Optou-se por uma harmonia entre o modelo burocrático e o gerencial, com a definição dos procedimentos (burocrático) que ainda se faz necessário para o bom rendimento dos trabalhos e adequar o departamento aos seus objetivos prioritários (gerencial), que são os resultados.

Os resultados antecipados são muito promissores, resultantes da melhora mútua dos procedimentos ligados à SEAP/DEAM, entretanto, são novas medidas e, por isso, não existem resultados consolidados, necessitam de tempo para a execução de processos com as novas práticas e por fim uma nova apuração dos aspectos quantitativos e qualitativos, para se chegar ao resultado definitivo que todas as mudanças trouxeram.

REFERÊNCIA

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Instituto Cuiabano de Educação, Cuiabá, 13, 12, 2013.

DIEGUES, Geraldo César. **Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG.** Belo Horizonte: FNH, 2008. 167 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2008.

FERNANDES, Vânia Claudia. **A trajetória de uma instituição educacional entre o público e o privado: A Fundação Getulio Vargas.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 158 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência.**<Disponível em: *www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-454.pdf*>. Acesso em: 21 jan. 2016.

RODRIGUES, Maria Alice Michelucci. **Gestão da qualidade total da administração pública municipal.** Rio Grande do Sul, IBGEN, 2008. 175 p. Trabalho de conclusão de curso – Pós-graduação em gestão pública, Instituto Nacional de Gestão de Negócios, Rio Grande do Sul, 2008.

POCETTI, Eduardo. **Gestão pública com qualidade.** <Disponível em:http://www.administradores.com.br/noticias/negocios/gestao-publica-com-qualidade/36757/>. Acesso em: 29 jan. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Caderno MARE 1 – A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. <Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=2789>. Acesso em: 28 jan. 2016.

CARVALO, Maria do Socorro M. Vieira. **Qualidade na gestão pública. Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, 1994.

PARANÁ. Decreto Estadual n. 2.734, 12 de novembro de 2015. Dispõe sobre a instituição de novo regulamento do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 23 da Lei Federal n. 15.608, de 16 de agosto de 2007, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná n. 9.574, de 12 de novembro de 2015.

SANTOS, Osmildo Sobral. **Administração de materiais como elemento para a qualidade e a produtividade.** São Paulo: UNIP, 2006. 165 p. Dissertação – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Paulista, São Paulo, 2006.

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DE COMPRAS PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS

Matheus Hortas Raposo
Marta Sampaio de Freitas
Mario Tinoco da Silva Filho
Marcos Sandro Braga Fernandes
Rodrigo Lemos da Silva

1. INTRODUÇÃO

Em decorrência da atual crise econômica brasileira e das previsões pessimistas dos especialistas quanto ao cenário ainda ao longo de 2016, todas as esferas governamentais estão diante de uma perspectiva crescente de déficits orçamentários (BETIM, 2015), contingenciamento de recursos (MARTELLO, 2015) e ajuste fiscal (VALLONE, 2016) e, consequentemente, a necessidade e o desafio do controle do gasto (MENDES, 2010). Além disso, a sociedade está exigindo mais transparência, justiça e equidade nos contratos públicos.

Para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, a crise econômica e a consequente escassez de recursos se devem, sobretudo, à queda do preço internacional do petróleo, com impacto relevante nas contas do Estado (BERABA, 2015), queda na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (MELLO, 2015), além da redução na transferência dos royalties de petróleo (ANP, 2015). Ao mesmo tempo, a Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ) afirmou ser necessária a adoção de uma série de medidas a fim de diminuir a dívida pública na ordem de R$ 2,4 bilhões, uma vez que a saída da crise fluminense depende da retomada do crescimento brasileiro e do aumento do preço do petróleo (CARVALHO, 2015).

Em vários países as compras governamentais estão fazendo parte de reformas do Estado, cuja modernização foi acelerada em grande parte pela crise fiscal e globalização. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as compras governamentais brasileiras

podem atingir cerca de 5 a 20% do PIB (AURIOL, 2005). Em 2005, as compras públicas de bens e serviços nas esferas federal, estadual e municipal representaram 6% do PIB, equivalente à R$ 114,2 bilhões (TRIDAPALLI et al., 2011), cujos gastos representaram em torno de 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Neste contexto, a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos tem resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações (ENAP, 2002).

Nesse panorama, há necessidade de ampliação do escopo da gestão das compras para a racionalização dos gastos públicos baseando-se no gerenciamento integral da cadeia de suprimentos, ou seja, inclui todo o processo desde a identificação da necessidade do bem ou serviço, até o final da vida útil do bem ou encerramento do serviço (TRIDAPALLI & BORINELLI, 2010). Assim, considera-se como um dever do Poder Público desenvolver técnicas ou adaptá-las da iniciativa privada e incorporá-las à gestão pública para aumento da eficiência e eficácia destes gastos. (TRIDAPALLI et al., 2011).

Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG do Estado do Rio de Janeiro celebrou um contrato com uma empresa de consultoria de renome internacional, cujo escopo consistiu no diagnóstico, desenvolvimento e acompanhamento da implantação de um modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), ou *Strategic Sourcing*, no original, regulamentado pelo Decreto 44.449, de 24 de outubro de 2013, com vistas à revisão dos procedimentos para aquisição de materiais e contratações de serviços, de modo a otimizar e reduzir os processos de compras, racionalizar normas e procedimentos e melhorar a qualidade do gasto público, denominado de projeto GES.

Assim, todo o esforço governamental para a garantia da qualidade dos gastos com bens e serviços associada à redução dos custos, através da implantação de um modelo de GES, deve se iniciar com o levantamento das necessidades, o qual se estabelece a partir da elaboração de um planejamento eficaz a fim de antecipar a demanda por parte dos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro. Esse planejamento subsidiará o Estado numa proposição de relacionamento mais integrado com os fornecedores.

2.GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS

A importância da GES, ou seja, da integração da estratégia de suprimentos com a estratégia corporativa já é referenciada no contexto da iniciativa privada. Acredita-se que ela pode contribuir para melhorar o desempenho da produção de uma empresa, pois o setor de compras passa a monitorar o desempenho dos fornecedores, seja para promover a melhoria da qualidade dos produtos, confiabilidade de entrega e redução dos custos de aquisição, permitindo uma melhor integração da cadeia de suprimentos (ANDRADE, 2012).

Podendo ser aplicada tanto na esfera pública quanto na iniciativa privada, a metodologia é voltada a obter ganhos no processo de gestão de suprimentos de materiais e serviços, e não somente observa os preços pagos pelos serviços, na aquisição, mas também orienta a análise e o detalhamento do custo total, ou seja, a análise do serviço prestado, ou produto adquirido, em todas as etapas do seu ciclo de vida.

Wisner e Stanley (2007) apud Blois (2008) subdividem o processo de GES em seis fases, conforme a Figura 1. Enquanto as três primeiras etapas tratam da preparação para a aquisição e avaliação da situação atual, as três demais fases envolvem efetivamente a contratação de materiais e serviços.

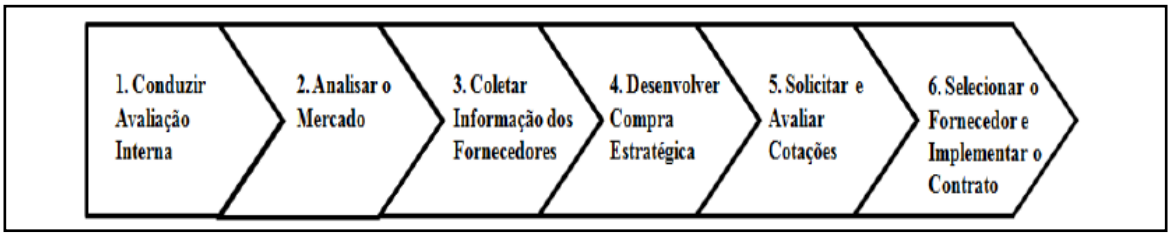


Figura 1. Processo de GES (Fonte: Wisner e Stanley, 2007; adaptado por Blois, 2008, p. 49).

No projeto GES desenvolvido pela SEPLAG em parceria com a empresa de consultoria Accenture, essas seis fases foram desmembradas em oito

passos principais da GES com enfoque específico no contexto das compras governamentais, como apresentado na Figura 2.

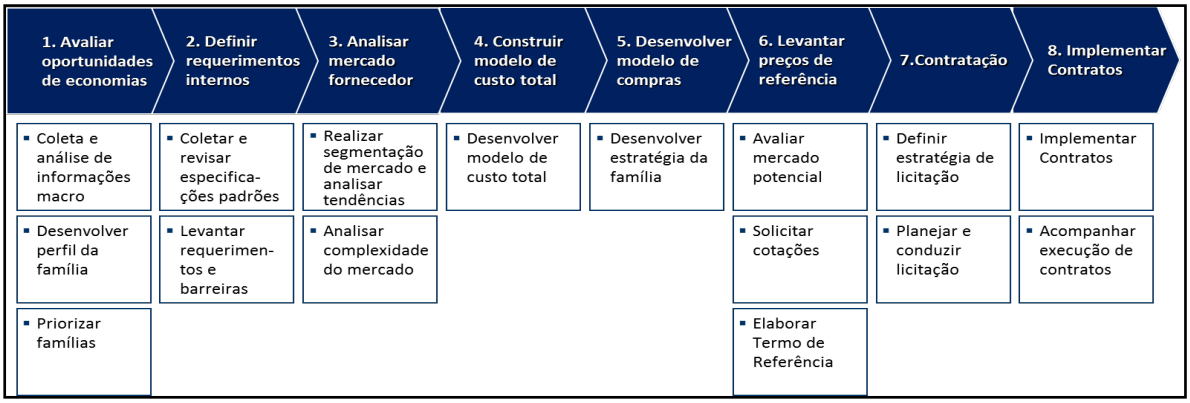


Figura 2. Metodologia GES para a Administração Pública (Fonte: SEPLAG).

Para a avaliação das oportunidades de economia, agruparam-se os materiais ou serviços que podem ser adquiridos através de perfis semelhantes de fornecedores devido às facilidades que o arranjo em grupos, ou categorias estratégicas, representa na priorização, na coleta, na análise de dados e na formulação da estratégia de compras. O agrupamento resultou na identificação de 18 categorias estratégicas, como demonstrado na Figura 3, as quais estão ordenadas em função da média dos valores gastos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em milhões ao ano, abrangendo o período de 2011-2013, a partir dos dados obtidos da base do Sistema de Administração Financeira de Estados e Municípios (SIAFEM).

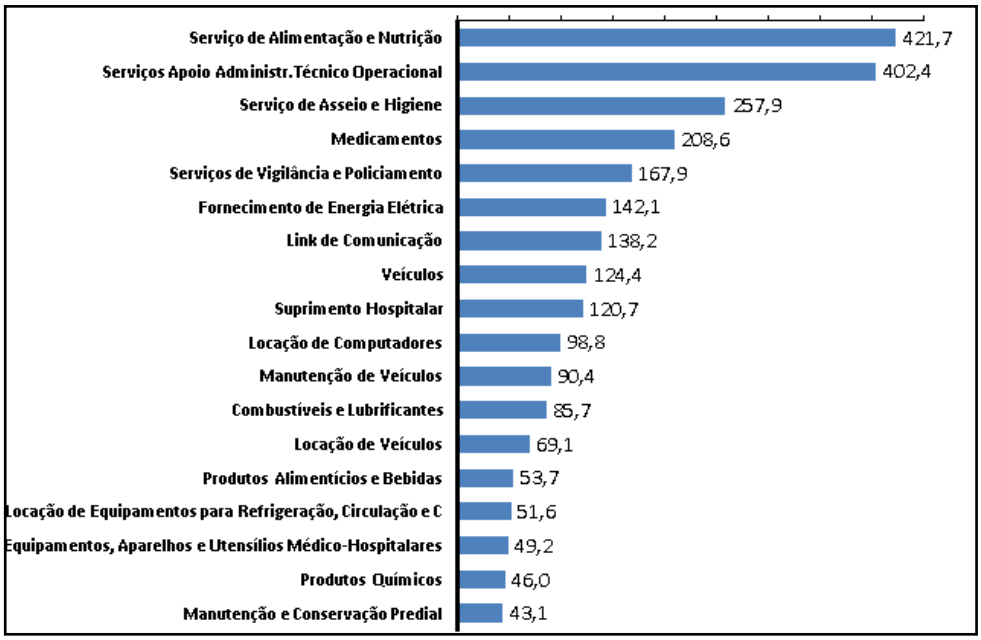


Figura 3. As 18 categorias estratégicas mais representativas (Fonte: SEPLAG).

Com a identificação das 18 categorias estratégicas mais representativas, foi efetuada a análise da facilidade de implantação e o potencial de benefício de cada uma para gerar uma matriz de priorização. A categorização com relação ao potencial de benefício leva em conta fatores como sustentabilidade, racionalização e padronização das especificações, otimização da base de fornecedores, entre outros. Para mensurar a facilidade de implantação foram considerados fatores de tendência de aumento da despesa, existência de recurso vinculado à despesa, risco político, entre outros.

A análise pela matriz de priorização apontou uma primeira seleção, que foi revisada através de reuniões e discussões sucessivas, até que as categorias estratégicas a serem trabalhadas foram definidas, sendo elas: alimentação, serviço de asseio e higiene, suprimentos hospitalares, medicamentos, locação de veículos, link de comunicação, locação de computadores, ar condicionado, material de escritório e ferramenta de controle de telefonia.

Pela aplicação da metodologia GES para as referidas categorias estratégicas foram identificadas como principais oportunidades de melhoria nas compras públicas: a padronização das especificações, a centralização para obter

ganhos de escala e o fortalecimento da parceria entre o setor público e o mercado fornecedor, com a redução de assimetrias de informação entre esses dois elos da cadeia de suprimentos.

Nesse sentido, o Sistema de Registro de Preços (SRP) figura-se como a principal ferramenta a ser utilizada para a contratação de bens e serviços, devido ao seu potencial de obtenção de ganhos de escala e redução dos custos com os processos de compras. Entretanto, para o aproveitamento de tais oportunidades, foram elencados como principais requisitos o planejamento de compras, o compromisso e a participação dos órgãos e entidades.

3.O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 37, inciso XXI, que todas as contratações serão necessariamente realizadas por licitação pública, ressalvados os casos previstos em lei. A Lei Federal 8.666/1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, prevê, em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do SRP. A utilização do SRP para compras públicas é, em princípio, regra, sendo a adoção de outras formas legalmente estabelecidas mediante comprovada inviabilidade.

A jurisprudência considera o SRP como uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. Nesse contexto, as vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os órgãos e entidades administrativas, não se tratando de uma mera escolha discricionária (JUSTEN FILHO, 2010; TCE/MG, 2010).

Considerando que a Lei 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, é pacífico que cabe a cada ente federativo estabelecer por decreto a respectiva regulamentação, conforme estabelecido no §

3º, do art. 15 (PEREIRA JUNIOR, 2007). Na esfera federal, o assunto é tratado pelo Decreto 7.892/2013. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, vigora o Decreto 44.857, de 28 de setembro de 2014, que regulamenta o SRP previsto no inciso II, do art. 15 da Lei 8.666/93.

Segundo o Decreto 44.847/2014, art. 2º, inciso I, o SRP é definido como o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de materiais, para contratações futuras. De acordo com a doutrina e a jurisprudência, o SRP pode ser assim definido:

> O Registro de Preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital (JUSTEN FILHO, 2010, p. 191).
>
> Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) Deve ser realizado, no caso de registro de preços, certame licitatório na modalidade concorrência ou pregão, do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado (TCU, p. 243 - 244).

As condições das obrigações assumidas pelas partes são formalizadas em um instrumento escrito, que é denominado de Ata de Registro de Preços (ARP). Segundo o inciso II do art. 2º do Decreto 44.857/2014, a ARP é um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. No entanto, caracterizada a necessidade de adquirir o objeto com preço registrado, o compromisso de contratação passa a ser regulado pelas normas gerais previstas na Lei 8.666/1993.

Quanto às situações de aplicação do SRP, o art. 3º do Decreto 44.857/2014 estabelece as hipóteses em caráter preferencial: quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for mais conveniente a aquisição de materiais com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em

regime de tarefa; quando for conveniente a aquisição de materiais ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O procedimento de Registro de Preços inicia-se com o Plano de Suprimentos (PLS), o qual é o instrumento de planejamento sistemático e operacional que dá publicidade ao procedimento, e deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades para registro e divulgação dos itens a serem licitados, como previsto no art. 5º do Decreto 44.857/2014. O PLS é instrumento que se assemelha à Intenção de Registro de Preço (IRP) do SRP no âmbito federal. O objetivo principal do PLS é que os órgãos e entidades informem, previamente, as quantidades individuais do mesmo objeto a serem contratadas, incentivando-os a planejar as aquisições e contratações de bens e serviços comuns.

O SRP apresenta uma série de vantagens, tais como: desnecessidade de prévia dotação orçamentária; melhor gestão dos estoques e da contratação de serviços, com consequente redução de custos; redução do número de processos licitatórios; melhor poder de compra de bens e serviços; agilidade nas compras e contratações; padronização dos bens e serviços comuns; possibilidade de adesão, pelos órgãos e entidades não participantes que queiram utilizar a ARP, durante o prazo de sua vigência.

Como já descrito anteriormente, um dos principais benefícios advindos do SRP é o aumento da economia de escala potencializado pela concentração de aquisição de bens ou contratação de serviços em um único processo licitatório acompanhado da redução dos custos operacionais com processos licitatórios. No mesmo sentido, manifestou-se o Tribunal de Contas da União (TCU, 2010). Em um estudo de caso realizado em 2007, após considerar o custo total do processo de compras, incluindo pregões eletrônicos, ARP e compras diretas, e dos demais processos da cadeia de suprimentos, concluiu-se que o custo unitário de cada processo de compras foi de R$ 6.760,00 (seis mil setecentos e sessenta reais) (TRIDAPALLI *et al*., 2011). Em pesquisa realizada recentemente pelo Instituto

Negócios Públicos, o custo médio do processo licitatório é de R$12.849,00 (doze mil oitocentos e quarenta e nove reais), segundo Carneiro e col. (2015).

No entanto, os órgãos participantes do SRP possuem a faculdade de contratar como ato discricionário baseado na conveniência e oportunidade, não sendo necessária a aquisição efetiva do quantitativo total informado no PLS. Nesse sentido, uma das principais situações de aplicação do SRP se dá quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado. Entretanto, tal condição não deve justificar, nem tão pouco incentivar, a falta de planejamento pelos órgãos quando do levantamento de suas reais necessidades das aquisições. O risco identificado com a frustração nas contratações é a perda gradual da credibilidade do mercado fornecedor para com o Estado diante de um histórico de execução de Registro de Preços para demandas superestimadas, o que pode acabar estimulando os fornecedores a deixarem de aplicar os descontos pelo volume devido ao alto grau de incertezas atreladas àquele tipo de contratação.

Enfatiza-se, ainda, que a economicidade proporcionada pelo ganho de escala obtido no SRP é prejudicada quando de aquisições de bens ou contratações de serviços realizadas isoladamente pelos órgãos ou entidades na vigência de ARP para o mesmo objeto. Este risco notoriamente implica em um aumento nos custos, devido aos preços diferentes, e redução na qualidade dos bens adquiridos e serviços prestados, devido à falta de padronização.

Diante do acima exposto, é imprescindível o planejamento nas aquisições de bens e contratação de serviços pretendidos pela Administração Pública para alcançar a eficiência e economicidade vantajosa do SRP, o qual deve ser utilizado pelo gestor público “sempre que possível”.

4. PLANEJAMENTO DE COMPRAS

As compras e contratações públicas impactam diretamente a atividade econômica devido ao movimento significativo do volume de recursos. Além de

prover bens e serviços necessários às atividades estatais, as compras governamentais são instrumento de realização de políticas públicas.

Neste contexto, a utilização do poder de compras governamentais tem avançado, cujo conceito poder ser assim definido conforme Arantes (2013, p.25):

> (...) O poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.

No entanto, o novo paradigma das compras públicas é a soma da eficiência com o uso do poder de compra do Estado, onde a eficiência se traduz em comprar melhor pelo menor custo possível e o uso do poder compras é a compra de segmentos estratégicos e relevantes para efetivação das políticas públicas (MPOG, 2013). Esta definição refere-se às vantagens socioeconômicas obtidas nas compras governamentais, de tal forma que as análises realizadas durante os processos de compras assegurem a garantia, além da eficiência, de que os resultados obtidos sejam os melhores para a sociedade.

Desse modo, o aproveitamento desse potencial econômico e a constatação das possibilidades do uso mais estratégico das compras públicas é objetivo da gestão estratégica de suprimentos, a fim de potencializar sinergias para uma maior racionalização do uso dos recursos públicos. No entanto, para imprimir a eficiência e, consequentemente, para realizar as políticas públicas, o planejamento de compras é etapa prioritária.

Assim, é através do mapeamento das demandas e dos processos de compras focado na qualidade dos gastos que o planejamento de compras poderá promover a melhor utilização dos recursos públicos. No entanto, muitos segmentos da Administração Pública ainda desconhecem a abrangência do impacto do planejamento como ferramenta importante e eficiente, além de ser um processo composto por ações inter-relacionadas e interdependentes.

A grande maioria de unidades governamentais não utiliza técnicas adequadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, a fim de reduzir custos operacionais, alcançar metas de redução dos gastos e maximizar os serviços essenciais para a população (TRIDAPALLI *et al.,* 2011).

Neste contexto, a efetividade das vantagens e benefícios do SRP depende de um processo de articulação devido ao número expressivo de atores envolvidos nos setores de compras. Para isso, torna-se necessária divulgação da importância do planejamento de compras, através de um amplo processo de sensibilização e convencimento junto a esses atores. Tal medida considera a competência de todos os agentes envolvidos nas compras públicas para a gestão de suas aquisições, onde o planejamento efetivo no SRP permitirá a ampliação dos ganhos de escala a favor da Administração Pública. Além disso, com o propósito de estabelecer uma obrigação por parte dos gestores, o fomento ao planejamento de compras visa atingir o princípio da transparência que deve ser oferecido ao mercado fornecedor, bem como atender ao princípio da economicidade.

Enfatiza-se como um dos mais expressivos desafios, a predominante inexistência de um planejamento da real necessidade das aquisições por parte dos atores diretamente envolvidos, cujos quantitativos previstos nos Registros de Preços podem ser superdimensionados e, possivelmente, deixando de ser efetivamente contratados. Além disso, as ações prioritárias e necessárias para o sucesso do planejamento de compras enfrentam a resistência às mudanças, a qual é condição comumente observada nas organizações, sejam elas privadas ou públicas. Portanto, os planos de comunicação envolvem decisões fundamentais a serem tomadas para a aceitação de novas ações de gestão.

Além disso, o projeto GES implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, após a identificação das oportunidades de melhorias, desenvolveu novos modelos estratégicos para a aquisição de bens e prestação de serviços visando à qualidade dos gastos. Dentre estes novos modelos de compras, a

concentração de demandas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo através da adesão à ARP referente ao mesmo objeto é o modelo proposto comum à maioria das categorias estratégicas, cujo benefício econômico será obtido pela redução dos custos processuais e do ganho de escala devido ao maior volume de compras.

Para a implementação das categorias estratégicas identificadas pelo projeto GES, foram definidas ações estratégicas necessárias para sua efetivação, a partir da elaboração de um mapa deste objetivo de processo, conforme Figura 4.

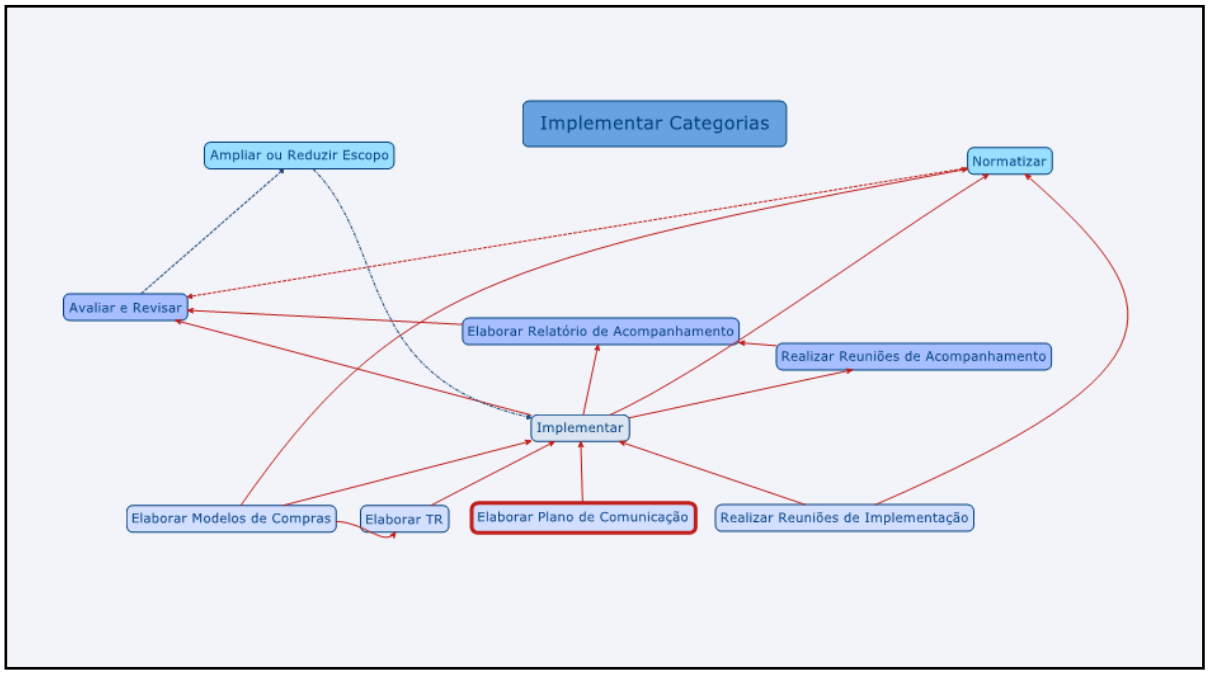


Figura 4. Mapa do objetivo de processo de implementação das categorias estratégicas.

Como evidenciado no mapa apresentado acima, dentre as diversas ações identificadas como críticas e necessárias para a implementação das categorias estratégicas, enfatiza-se a elaboração de um plano de comunicação diante do tema proposto no presente trabalho.

Assim, após análise e estudos realizados sobre a dinâmica do SRP, identificação dos órgãos e entidades estaduais e dos atores envolvidos com as compras dentro do próprio sistema, seguido da elaboração do plano de

comunicação, as seguintes ações foram estabelecidas para promover o aprimoramento do SRP:

- Comunicados GES: avisos e orientações do projeto GES, na forma de comunicados, disponibilizados nas redes dos Recursos Logísticos da SEPLAG, cujo público-alvo inclui os gestores envolvidos nas compras públicas dentro do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA (SEPLAG, 2015, 2016). Dentre estes, enfatiza-se o **Comunicado nº 3 do GES, considerando a discussão apresentada no presente trabalho, que trata das vantagens do SRP e dos riscos quanto à falta de planejamento na fase de resposta ao PLS.**

- Orientações da SEPLAG: orientações aos gestores envolvidos nas compras públicas dentro do SIGA, através de mensagens eletrônicas, buscando incentivar os Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual a planejarem suas demandas quando da resposta aos PLS, na qualidade de Órgão Central do Governo do Estado do Rio de Janeiro e quando Órgão Gerenciador do Registro de Preços. O fomento ao planejamento das compras de cada órgão participante da ARP visa atingir os princípios licitatórios da transparência e economicidade. Esta ação se dá através de um comunicado a cada órgão, quando as demandas respectivas representam um grande percentual da demanda total estadual ou representam um considerável dispêndio financeiro. Além disso, é solicitada a reavaliação da demanda, de forma que esta se aproxime do que será efetivamente contratado durante a vigência da Ata de Registro de Preços. A Tabela 1 é uma amostragem de um comunicado enviado, conforme explicitado acima, cujas demandas foram extraídas a partir de um PLS recentemente aberto, tendo a SEPLAG como órgão gerenciador da futura ARP. Neste PLS, foram 57 órgãos participantes, sendo que 12 (21%) receberam os respectivos comunicados atentando para a representatividade da demanda e o gasto financeiro estimado, o qual correspondia a 80% do total. Além disso, 80% das respostas ao comunicado se concretizaram em revisão e alteração de suas demandas a menor, demonstrando a efetividade da ação como promotora de um planejamento mais eficaz.

Tabela 1. Detalhamento das demandas.

Órgão	Itens	Demanda Informada	Demanda Total do Item	Representatividade da Demanda (Item)	Gasto Financeiro Estimado*
XYZ	Papel A3	50.000	63.118	79%	R$ 1.685.000,00
XYZ	Papel A4	100.000	280.386	36%	R$ 1.470.000,00

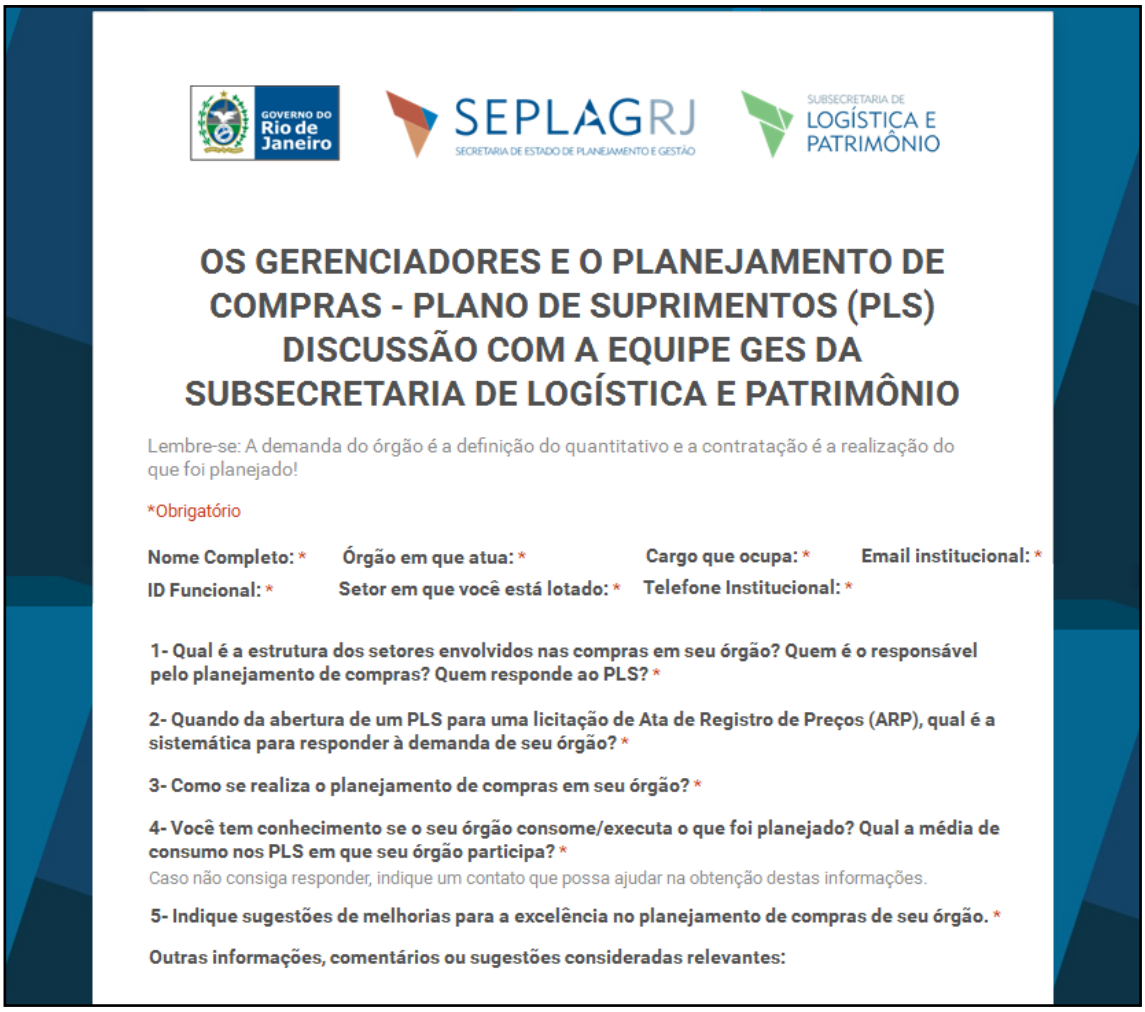
* Fonte: Pesquisa de preços de licitações homologadas por outros órgãos públicos.

- Monitoramento das contratações: atividade de acompanhamento das contratações dos órgãos participantes das ARP quanto ao demandado nos PLS. O monitoramento inclui o das compras diretas realizadas pelos respectivos órgãos quando da existência de ARP para o mesmo objeto, bem como o envio de ofícios aos gestores para aconselhamento sobre a importância do planejamento de suas aquisições. É previsto que o monitoramento resultará na construção de um indicador de desempenho dos órgãos quanto à adesão ao planejamento de compras, o qual se expressará na forma de ranking do planejamento de compras dos órgãos.

- Palestras de sensibilização: divulgação do tema Planejamento de Compras através de palestras de sensibilização a serem proferidas nos cursos básicos e de atualização, promovidos pela Equipe de Capacitação da SEPLAG, direcionados a servidores que atuam na área de logística. Recentemente, ocorreu o III Encontro de Gerenciadores da Rede SIGA, visando à apresentação da atualização do sistema e as melhorias implementadas, a atualização de informações da área de compras e a promoção da interação dos gerenciadores. Dentre as palestras apresentadas no encontro, os temas sobre a política GES e a importância do planejamento de compras no SRP foram debatidos, como algumas das propostas do plano de comunicação (SEPLAG, 2015).

- Construção de uma Rede para o Planejamento de Compras: proposta de construção de uma rede envolvendo todos os gestores de compras públicas, cuja participação servirá de subsídio para o aprimoramento do SRP e incentivo a um bom planejamento nas compras governamentais do Estado do Rio de Janeiro. Como iniciativa piloto, foi solicitada a colaboração dos participantes do III Encontro de Gerenciadores da Rede SIGA para responder algumas questões relacionadas ao planejamento de compras de seus respectivos órgãos, conforme demonstrado na

Figura 5. Em um breve resumo, 100% dos presentes foram responsivos à iniciativa proposta e contribuíram com muitas informações, sendo as mais relevantes: a inexistência de um setor de planejamento de compras; a falta de um planejamento prévio periódico de gestão; a tendência de execução de aquisições em função do surgimento das necessidades, ao invés de procedimentos baseados em planejamento prévio, proativo e delineado em períodos regulares e 45% dos gerenciadores desconhecem a média de contratações em relação ao demandado nos PLS. Dentre as sugestões de melhoria para a excelência no planejamento de compras, identifica-se: advertir as áreas demandantes dos diversos órgãos sobre a importância de informar o PLS da forma mais precisa possível, através de uma abordagem sistemática para criar uma cultura da importância de se planejar os suprimentos; criar meio que obrigue a centralização da resposta de PLS na área de suprimentos; incentivar as aquisições através do SRP como meio de racionalizar a sistemática de suprimentos dos órgãos, principalmente quanto aqueles com carência de espaço de armazenamento.



GOVERNO DO Rio de Janeiro

SEPLAGRJ
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

SUBSECRETARIA DE LOGÍSTICA E PATRIMÔNIO

OS GERENCIADORES E O PLANEJAMENTO DE COMPRAS - PLANO DE SUPRIMENTOS (PLS) DISCUSSÃO COM A EQUIPE GES DA SUBSECRETARIA DE LOGÍSTICA E PATRIMÔNIO

Lembre-se: A demanda do órgão é a definição do quantitativo e a contratação é a realização do que foi planejado!

*Obrigatório

Nome Completo: * **Órgão em que atua:** * **Cargo que ocupa:** * **Email institucional:** *
ID Funcional: * **Setor em que você está lotado:** * **Telefone Institucional:** *

1- Qual é a estrutura dos setores envolvidos nas compras em seu órgão? Quem é o responsável pelo planejamento de compras? Quem responde ao PLS? *

2- Quando da abertura de um PLS para uma licitação de Ata de Registro de Preços (ARP), qual é a sistemática para responder à demanda de seu órgão? *

3- Como se realiza o planejamento de compras em seu órgão? *

4- Você tem conhecimento se o seu órgão consome/executa o que foi planejado? Qual a média de consumo nos PLS em que seu órgão participa? *
Caso não consiga responder, indique um contato que possa ajudar na obtenção destas informações.

5- Indique sugestões de melhorias para a excelência no planejamento de compras de seu órgão. *

Outras informações, comentários ou sugestões consideradas relevantes:

Figura 5. Questionário enviado aos participantes do III Encontro de Gerenciadores da Rede SIGA (Fonte: Disponível em: <https://docs.google.com/forms/d/1iCK4qpxVMeDGM1LhAv0DEsHJ37USknfQu9rs3jrOEo4/viewform> Acesso em: 22 de janeiro de 2016).

- Contatos com os principais órgãos envolvidos com as categorias estratégicas do projeto GES: diálogo permanente com os representantes das Secretarias de Estado, sejam os órgãos gerenciadores das Atas, assim como aqueles mais representativos do gasto com a categoria, visando o planejamento e a consolidação das demandas dos pretensos participantes das ARP, acompanhado do monitoramento contínuo do desenvolvimento dos modelos de compras e do planejamento nas aquisições, através do envio de ofícios.

- Consulta pública: processo prévio à publicação do edital de licitação, o qual visa à especificação de bens e serviços para o atendimento das demandas

dos órgãos e entidades estaduais de acordo com as práticas de mercado, a exemplo da realizada recentemente com a finalidade de buscar respostas do mercado fornecedor quanto à capacidade de fornecimento de determinados tipos de aparelhos de ar condicionado, dentro do processo de implementação da categoria estratégica de ar condicionado (DOERJ, 2016; Jornal do Commercio, 2016; SEPLAG, 2016).

As ações acima enunciadas como promotoras de um efetivo planejamento das compras são fundamentais para o aprimoramento do SRP, assim como as demais ações identificadas a partir da elaboração do mapa deste objetivo de processo, apresentado na Figura 5.

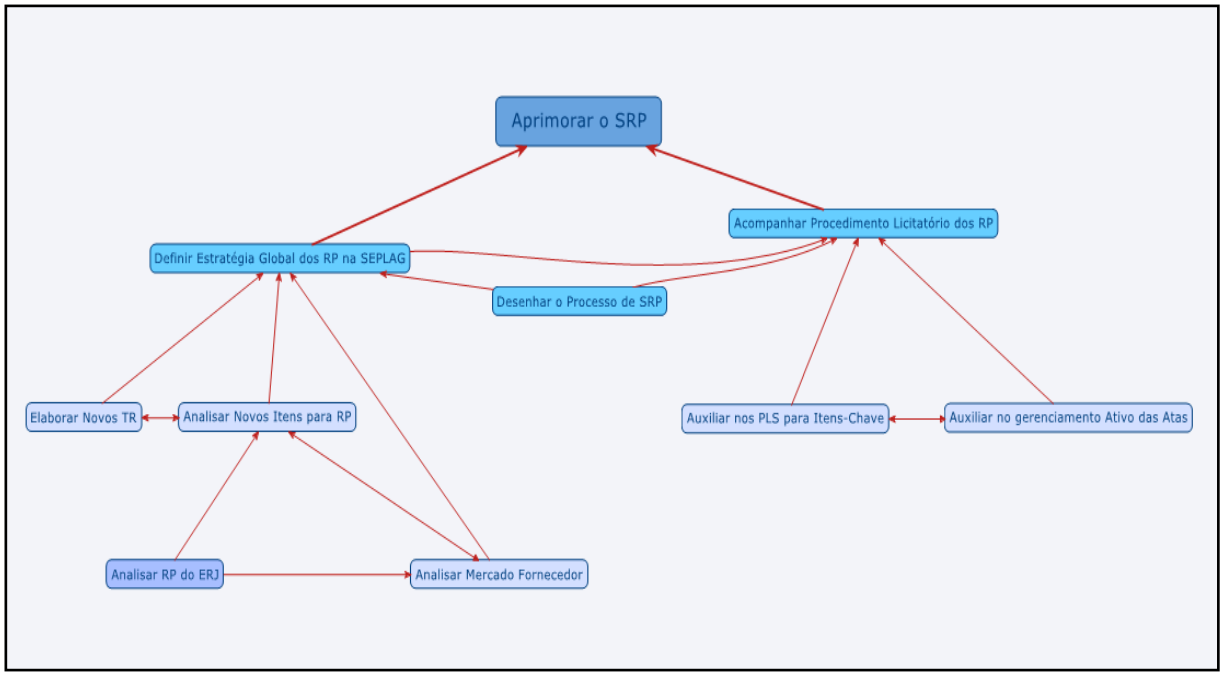


Figura 5. Mapa do objetivo de processo de aprimoramento do SRP.

No presente trabalho, foram discutidos os objetivos e as ações necessárias quanto ao aprimoramento do SRP e, por consequência, à implementação das categorias estratégicas, cujo resultado refletirá na eficiência e transparência do gasto do Governo do Estado do Rio de Janeiro com as compras públicas e no resgate da credibilidade, tanto dos fornecedores, como dos demais atores sociais.

5.CONCLUSÃO

Com base nas informações relacionadas à atual crise econômica com impacto direto nas contas do Estado do Rio de Janeiro, iniciativas voltadas para a adoção de medidas de controle efetivo e racional dos gastos com as aquisições públicas tornaram-se prioritárias. Nesse panorama, a melhoria da qualidade dos gastos com bens e serviços utilizados no setor público depende de uma boa gestão da cadeia de suprimentos. Para atingir este objetivo, o Governo do Estado do Rio de Janeiro implementou um modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), ou *Strategic Sourcing,* cuja metodologia visa à obtenção de ganhos no processo de gestão de suprimentos de materiais e serviços em todas as etapas do seu ciclo de vida.

No presente trabalho, todas as etapas do processo de GES, apresentadas na Figura 2, foram descritas contemplando todo o ciclo, desde a análise das oportunidades de economia até a implementação dos contratos. Como exemplo prático, abordou-se a categoria estratégica de veículos, cujos benefícios alcançados resultaram da adequação dos contratos de locação acompanhado de melhores preços. Tem-se, ainda, que a contratação de bens e serviços da maioria das categorias estratégicas, a fim de obter ganhos de escala e redução dos custos de processos de compras, deve ser realizada por meio do SRP.

Nesse sentido, o Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Estadual 44.857/2014, regulamentou o SRP, previsto no inciso II, do art. 15 da Lei 8.666/93. Além do contexto legal, foram abordados conceitos, vantagens, benefícios e riscos relacionados à falta de planejamento de compras por parte dos órgãos quando da utilização do SRP.

Como anteriormente mencionado, ganhos de escala devido à consolidação das demandas em um único processo licitatório são observados no SRP. Entretanto, os órgãos não possuem a obrigatoriedade legal de contratar os quantitativos demandados no PLS, o que permite que as demandas sejam superestimadas por falha no planejamento de compras e, consequentemente, implicando na perda gradual da credibilidade do mercado fornecedor para com o Estado.

Com o intuito de mitigar esse risco, uma série de ações foi apresentada para incentivar o planejamento e garantir a qualidade das aquisições através das

suas Atas de Registro de Preços e das categorias estratégicas abarcadas pelo projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos. Além da elaboração do plano de comunicação, recomenda-se o estabelecimento de uma metodologia de referência para estimar a demanda por itens nas Atas, seja por base na análise do consumo histórico ou outra abordagem mais pertinente.

Contudo, o estudo demonstrou que, devido à importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos, é primordial um amplo processo de sensibilização e convencimento junto aos gestores envolvidos diretamente com as categorias estratégicas quanto a sua relevância. Finalmente, esses servidores, conscientes da importância de seu papel como agentes impulsionadores do planejamento efetivo, poderão contribuir para viabilizar a excelência na gestão das compras públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Gustavo Calegaro. **Gestão Estratégica de Suprimento em uma empresa do setor elétrico brasileiro**. 2012. 86 f. Mestrado (Ciências em Engenharia de Produção) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. **Repasse de royalties do petróleo cai em 33% no Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.petronoticias.com.br/archives/67090.> Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

ARANTES, Rafael. Comercialização no mercado interno e compras governamentais. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2., 2005. Rio de Janeiro, RJ. **ANAIS**..., Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http//desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl1199710858.pdf.> Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

AURIOL, Emmanuelle. Corruption in procurement and public purchase. **International Journal of Industrial Organization**, p. 867-885, set. 2006.

BERABA, Marcelo. Rio já sofre com crise econômica e queda do preço do petróleo. Estadão, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/rio-ja-sofre-com-crise-economica-e-queda-do-preco-do-petroleo/.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

BETIM, Felipe. OCDE descreve o atual momento econômico do Brasil como “crítico”. El País, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/04/economia/1446663237_818015.html.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

BLOIS, Francisco César Borges. **Estudo do suprimento de válvulas acionadas manualmente para a Petrobras**. 2008. 82 f. Mestrado (Engenharia Industrial), Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso Xxi, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. p. 8269.

_____Decreto n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 2013. p. 2.

CARNEIRO, Leonardo Cavalcanti; ARAÚJO, Talita Albuquerque; DE MELO, Wellington Bezerra; FARIAS, Maria da Glória Barbosa. Atas de Registro de Preços Corporativas: Um excelente instrumento para otimização da gestão das compras públicas estaduais. In: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8.,2015. Brasília, DF. **ANAIS**..., Brasília, 2015. painel 52/160.

CARVALHO, Janaína. Estado do RJ deve sair da crise apenas no final de 2016, diz secretário. G1, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/estado-do-rj-deve-sair-da-crise-apenas-no-final-de-2016-diz-secretario.html.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DOERJ. **Edital Consulta Pública da SEPLAG**. Rio de Janeiro, RJ, 04 jan. 2016, p. 26.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na administração pública federal: UFSM, GHC e 4º RCC/Pesquisa ENAP. **Texto para Discussão**, 47, mai. 2002.

JORNAL DO COMMERCIO. **Edital Consulta Pública da SEPLAG**. 05/01/2016, A8.

JUSTEN FILHO, M**. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MARTELLO, Alexandro. Governo bloqueia R$ 69,9 bilhões em gastos e vê retração de 1,2% no PIB. **G1**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/governo-bloqueia-r-70-bi-em-gastos-em-2015-e-ve-retracao-de-12-no-pib.html.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

MELLO, João Manoel Pinho. O Rio de Janeiro está quebrado. **Exame**, São Paulo, 2015. Disponível em: < http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/leis-da-oferta/2015/11/24/o-rio-de-janeiro-esta-quebrado/> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

MENDES, Marcos. Como o gasto público elevado desequilibra a economia brasileira? Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-

content/uploads/2011/07/como-o-gasto-publico-elevado-desequilibra-a-economia-brasileira.pdf> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Novo Paradigma das Compras Governamentais. 19 ed. Brasília**: Revista Governança & Desenvolvimento**, jul. 2013.

PEREIRA JUNIOR, J. T. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2007.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 44.449, de 24 de outubro de 2013. Institui o Comitê Gestor na estrutura de governança do projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – projeto GES, define as categorias de compras a serem desenvolvidas no âmbito do referido processo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 25 out. 2013. p.01.

_____Decreto n.44.857, de 28 de setembro de 2014. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no inciso II, do art. 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 30 jun. 2014. p.12.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES** . Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=2505209.> Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Edital Consulta Pública**. 04 jan. 2016. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/258331/DLFE-82978.pdf/EDITALCONSULTAPUBLICA.pdf.> Acesso em: 18 de janeiro de 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **SEPLAG realiza evento sobre sistema de compras do Estado**. 11 nov. 2015. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=2636936.> Acesso em: 19 de janeiro de 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos** - Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1.647/2010-TCU - Plenário. **Relatório de Levantamento de Auditoria**, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1647-25/10-P.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Sistema de Registro de Preços: necessidade de demonstração da conformidade dos preços que orientam o certame com os praticados no mercado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 76, nº 3, 2010.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson. Gestão da cadeia de suprimento do setor público brasileiro: um estudo exploratório das funcionalidades e do nível de maturidade em governo eletrônico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2010, Vitória. **Anais Eletrônicos...** Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG174.pdf.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45(2), 401- 433, 2011.

VALLONE, Giuliana. Ajuste fiscal pode reduzir PIB do Brasil no futuro, diz Nobel de economia. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/11/1701375-ajuste-fiscal-pode-reduzir-pib-do-brasil-no-futuro-diz-nobel-de-economia.shtml.> Acesso em: 01 de fevereiro de 2016.

VILLARROEL, Larissa Carolina Loureiro. O Estado vai às compras: potencialidades das compras públicas sustentáveis no Brasil**. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 14, nº 1, jan/jun. 2015.

WISNER, Joel D.; STANLEY, Linda L. **Process Management**: Creating Value Along the Supply Chain; Texts & Cases. Thomson South-Western, Mason, OH, 2007.

ESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS: UMA APLICAÇÃO DA SOFT SYSTEMS METHODOLOGY

Matheus Hortas Raposo
Marta Sampaio de Freitas
Mario Tinoco da Silva Filho
Marcos Sandro Braga Fernandes
Rodrigo Lemos da Silva

1. INTRODUÇÃO

Segundo Mccue, Swanson e Prier (2015), as atividades dos compradores públicos, em todos os lugares do globo, são pautadas por dilemas que não podem ser resolvidos de acordo com "receitas de bolo". O aumento da demanda por sustentabilidade, o fortalecimento dos canais de transparência e a universalização das oportunidades de contratação com o governo – por conta do surgimento do Pregão Eletrônico – acirram a pressão exercida sobre aqueles profissionais.

O paradigma brasileiro atual zela pelo escorreito processamento jurídico das licitações e, geralmente, pela obtenção do menor preço. Esses fundamentos não são equivocados, mas, por vezes, cegam o gestor público para as necessidades de arquitetura e de estratégia das compras públicas. No caso do governo do Estado do Rio de Janeiro, as compras são realizadas de forma descentralizada por aproximadamente 90 unidades compradoras (ZYLBERMANN, 2015), mas existe a percepção de que algum grau de centralização é necessário. É visto com interesse, também, o potencial das políticas de fomento à sustentabilidade por meio do poder de compras do Estado. Com a reformulação da estrutura da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, ao final de 2015, o aprimoramento da gestão de suprimentos passou a ser um dos principais objetivos delineados.

Dentro desse contexto, este artigo visa apresentar o processo de estruturação da unidade de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES, da SEPLAG, que foi realizado com o emprego da *Soft Systems Methodology* – SSM. As atividades da GES serão essenciais para o desenrolar da discussão apresentada acima, pois é a equipe responsável por definir as estratégias de centralização das

compras e aprimorar os processos de compras realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

O texto está organizado em três seções, a conclusão e esta introdução. Na primeira seção são explicados os referenciais teóricos, as limitações do estudo e, de maneira sucinta, as bases da SSM. Na segunda seção é apresentado breve contexto das compras públicas do Estado do Rio de Janeiro. Na terceira seção é exposto o resultado da aplicação da SSM, i.e., a organização da unidade e as ações planejadas para o período 2016-2018. A conclusão traz uma avaliação da aplicação da SSM; as perspectivas para as ações a serem implementadas; e as recomendações para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo proposto neste artigo é de natureza aplicada e interpretativa (SANDBERG, 2005); (MINGERS; BROCKLESBY, 1997), tendo como objeto a avaliação do processo de estruturação da unidade de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES, que se deu por meio da aplicação da *Soft Systems Methodology* – SSM, uma metodologia de estruturação de problemas (CHECKLAND; POULTER, 2010). Serão discutidos os resultados desse processo e, de forma indutiva, as suas implicações para o contexto geral das compras públicas estaduais à luz das discussões mais recentes sobre *Public Procurement*.

As metodologias de estruturação de problemas, conhecidas internacionalmente como *Problem Structuring Methods* – PSM, começaram a ser desenvolvidas por volta dos anos 70 em linhas de pesquisa voltadas para a Pesquisa Operacional. São voltadas para o desenvolvimento de problemas complexos e, na maioria dos casos, possuem elementos de pesquisa-ação (BELTON; STEWART, 2010). Estes diferem dos problemas que podem ser resolvidos por soluções técnicas ou cientificas, pois envolvem grande subjetividade, interesses e prioridades conflitantes, grandes níveis de incerteza e muitos *stakeholders* (MINGERS; ROSENHEAD, 2001). Em outras palavras, problemas complexos são socialmente construídos (CHECKLAND, 2000). Para mais detalhes sobre PSM e problemas complexos ver: Mingers e Rosenhead (2001) e Belton e Stewart (2010).

A SSM é uma metodologia desenvolvida por Peter Checkland (CHECKLAND, 2010), de caráter construtivista e foi revisada ao longo dos anos por pesquisa-ação. Segundo Checkland (2010), a metodologia rompe com a ideia de que as organizações são movidas por objetivos, uma vez que os indivíduos agem de forma propositada, mas não necessariamente esse propósito coincide com os objetivos da organização. Nesse sentido, a SSM propõe uma avaliação sistêmica das situações, a partir de um conjunto de técnicas, que servirá de base para a construção de um consenso e, posteriormente, para a tomada de ação.

Genericamente, os passos da SSM são: Investigação, Desenvolvimento, Exploração e Ação. As técnicas de investigação envolvem a construção de uma *Rich Picture* e diversas reflexões sobre o contexto da organização e das relações entre os stakeholders envolvidos no problema sob análise. O desenvolvimento trata da construção dos sistemas *soft* (flexíveis) e utilizam-se as técnicas *Root Definition* – RD*,* e CATWOE, que serão demonstradas na seção 3. A RD é uma frase que sintetiza os principais elementos do sistema e serve de referência para as pessoas que estão desenvolvendo o sistema. Já a CATWOE é um acrônimo para *customers, actors, transformational process, worldview, ownership* e *environmental restraints*. Na lógica da SSM, a aplicação dessas técnicas ajuda os envolvidos a "enxergarem" de maneira mais clara os elementos de um problema complexo qualquer. São técnicas descritivas, para auxiliar o leitor a entender o problema por uma abordagem sistêmica.

A fase de exploração envolve a discussão – organizada, qualificada e orientada - dos sistemas construídos para que seja negociado um consenso sobre as ações a serem desenvolvidas. A fase de ação se inicia quando da execução das atividades previstas nos passos anteriores (CHECKLAND; POULTER, 2010). Para maiores detalhes da operacionalização da SSM ver Checkland e Poulter (2010).

Por fim, vale delimitar que este artigo não se propõe a avaliar o arcabouço jurídico das licitações no Brasil, tampouco apresentar ou discutir conceitos de compras públicas e os fundamentos das políticas de compras sustentáveis. Não serão aprofundados os temas: planejamento de compras, gestão em rede, compras eletrônicas e fomento as micro e pequenas empresas - MPE. Os resultados da aplicação da SSM serão avaliados e posicionados em relação à tensão entre centralização e descentralização das compras públicas e à tensão entre gestão jurídica e gestão estratégica de suprimentos.

3. PANORAMA DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Esta seção visa descrever, brevemente, o funcionamento das compras públicas no Estado do Rio de Janeiro para que a estruturação da equipe GES fique contextualizada e faça mais sentido para o leitor. O arcabouço gerencial e operacional das compras públicas no Estado do Rio de Janeiro é informado pelo Sistema Logístico do Estado do Rio de Janeiro – SISLOG, instituído pelo Decreto n° 42.092/2009. O objetivo desse sistema é: planejar e verificar as atividades de uso, além de movimentação dos recursos logísticos em conjunto com itens patrimoniais. O Sistema é dividido em três níveis, a saber: nível central, responsável por planejar, normatizar e supervisionar atividades; nível setorial, responsável por coordenar os órgãos de execução; e nível seccional, composto pelos órgãos que executam tarefas operacionais de logística. (RIO DE JANEIRO, 2009).

Segundo Zylberman (2015), o nível central do SISLOG – representado pela SEPLAG, é responsável por alinhar as compras dentro da cadeia de suprimentos e por editar as normas relativas à logística para o apoio ao funcionamento dos diversos órgãos do Estado. O autor julga que as intenções almejadas com o Decreto nº 42.092/09 foram fortalecer e institucionalizar a logística no Estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, foram estabelecidas normas, buscou-se padronizar processos, aliado a programas de qualificação dos colaboradores atuantes em funções de logística e em ferramentas de tecnologia.

Dentro desse quadro, Pacano, Pinto e Nunes (2010) indicam que a estrutura de compras do Governo do Estado do Rio de Janeiro é descentralizada. Assim, as suas Unidades Gestoras Executoras, tendo autonomia para gerar processos de aquisição, licitar, empenhar e liquidar seus compromissos, criam uma heterogeneidade de modelos e processos de aquisição. Os únicos vetores de centralização das compras públicas, até então, eram a realização de registros de preços pela SEPLAG para os bens de uso em comum do Estado, o que representa uma parte da execução do Sistema de Registro de Preços – SRP, e o Projeto de

Gestão Estratégica de Suprimentos, regulado pelo Decreto 44.449/13, que será esmiuçado mais à frente.

Visando melhorar a infraestrutura para a operação dessa sistemática, a SEPLAG realizou um processo de aquisição e contratação do sistema de gestão de logística denominado Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA, que foi instituído pelo Decreto n° 42.091/09. Atualmente o SIGA é utilizado por todos os órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A partir da instituição do SIGA, todo o fluxo de trabalho licitatório passou a ser automatizado. Assim, desde a catalogação de produtos e serviços, passando pelo cadastro de fornecedores; a geração de requisições de compras pelos órgãos; a criação do objeto dos editais e findando com o julgamento das propostas, o sistema gera informações a cada etapa, as quais, são comunicadas a todos os interessados logo que são finalizadas (ZYLBERMAN, 2015).

Para completar a descrição desse arcabouço de compras públicas, vale citar os seguintes regramentos:

- Contratação de serviços continuados (Decreto nº 41.203/08);
- Tratamento favorecido, simplificado e diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas (Decreto n° 42.063/09);
- Sistema de Registro de Preços (Decretos nº. 41.135/08, nº. 41.329/08, nº. 42.105/09 e nº.42.216/10),
- Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), por meio do Decreto nº 42.091/09; e
- Nova regulamentação do Sistema de Suprimentos, por meio do Decreto nº 42.301/10.

4. ESTRUTURAÇÃO DA GES

Ao final de 2015, a SEPLAG foi reformulada para melhor atingir seus objetivos. Tendo isso em vista, foi publicado o Decreto N° 45.440, de novembro de 2015, que define a atual estrutura organizacional do órgão. Nesta nova estrutura, a antiga Subsecretaria de Recursos Logísticos foi substituída pela Superintendência de Logística - SUPLOG, onde fica lotada a unidade GES. A SUPLOG é vinculada à Subsecretaria de Logística e Patrimônio – SUBLOP. Para maiores detalhes sobre a nova estrutura da SEPLAG, ver Decreto N° 45.440/2015. A Figura 1 apresenta o organograma da SUBLOP:

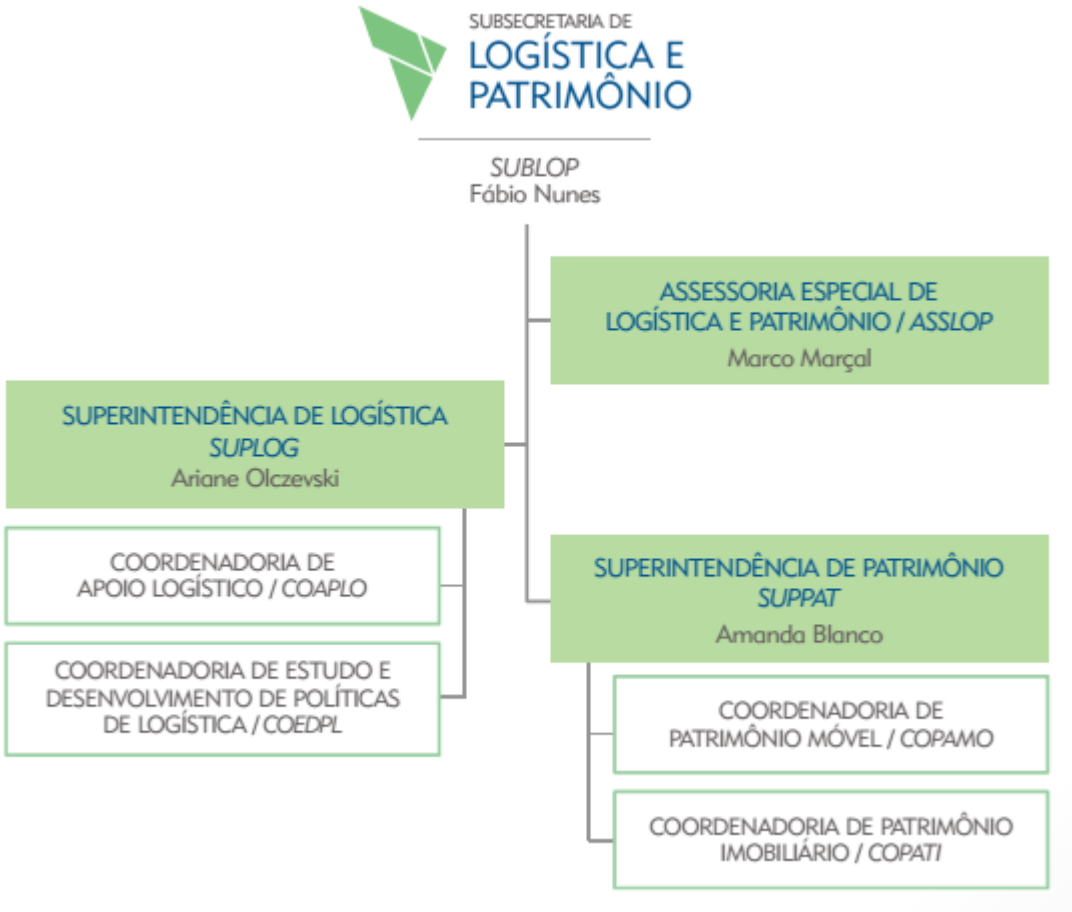


Figura 1- Organograma SUBLOP. Fonte: SEPLAG

Essa reorganização provocou a necessidade de profundas mudanças nos processos de negócio da Logística, que, por sua vez, foram determinadas por meio de um planejamento participativo, envolvendo todos os níveis da superintendência. No caso específico da GES, a equipe optou por intensificar o

planejamento da estrutura e das ações por meio da SSM, levando em consideração os insumos do planejamento participativo da superintendência.

A SSM foi escolhida por ser uma ferramenta interessante para a estruturação de problemas complexos, como é o caso do problema de estruturação e organização de uma equipe que lida com o tema de compras públicas. Complexo, pois os desafios dos compradores públicos revolvem alguns dilemas de difícil definição, por vezes incompreensíveis e com pouco espaço para a construção de consensos (MCCUE; PRIER; SWANSON, 2015). Os compradores precisam estabelecer estruturas flexíveis, que permitam maior agilidade à Administração Pública, mas ao mesmo tempo precisam controlar o que é comprado. Precisam reduzir a burocracia, para dar celeridade aos processos, mas devem estar atentos às possibilidades de fraude e conluios. Precisam realizar compras econômicas, mas ao mesmo tempo satisfazer as demandas por sustentabilidade ambiental e promover a política de inclusão das MPE nas compras públicas. Por fim, precisam aplicar as melhores práticas de compras, mas respeitar os limites legais das Leis 8.666 e 10.520. Não existem culpados para que não haja solução para esses dilemas, porque são de natureza complexa e socialmente construídos, sendo natural haver diversas opiniões, interesses conflitantes e um certo grau de decisões caóticas (CHECKLAND; POULTER, 2010). As atividades da GES estão intimamente ligadas aos dilemas das compras públicas, o que deve ficar mais claro ao final desta seção.

A partir dos insumos recebidos do planejamento participativo da SUPLOG, sobretudo as percepções dos níveis mais altos da gestão da SEPLAG, foi gerada a *Root Definition* para o Sistema GES: um sistema que aprimore e reduza os custos dos processos de compras, por meio da aplicação da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, e que promova a sustentabilidade nas Compras Públicas, guiado pela equipe GES em parceria com os servidores do Estado, com o fim de melhorar a qualidade do gasto público estadual. Essa *Root Definition* orientou o desenvolvimento do Sistema GES – ocupando uma posição superior – e, posteriormente, o desenvolvimento dos subsistemas. O fato da Root Definition ter sido construída por meio daqueles insumos, acelerou a aplicação da metodologia para a Fase 2, pois não havia necessidade de replicar as análises iniciais da SSM (cultural, social e política) já adereçadas no âmbito do planejamento da SUPLOG. A Figura 2 apresenta a *Rich Picture* utilizada para organizar a discussão dos sistemas:

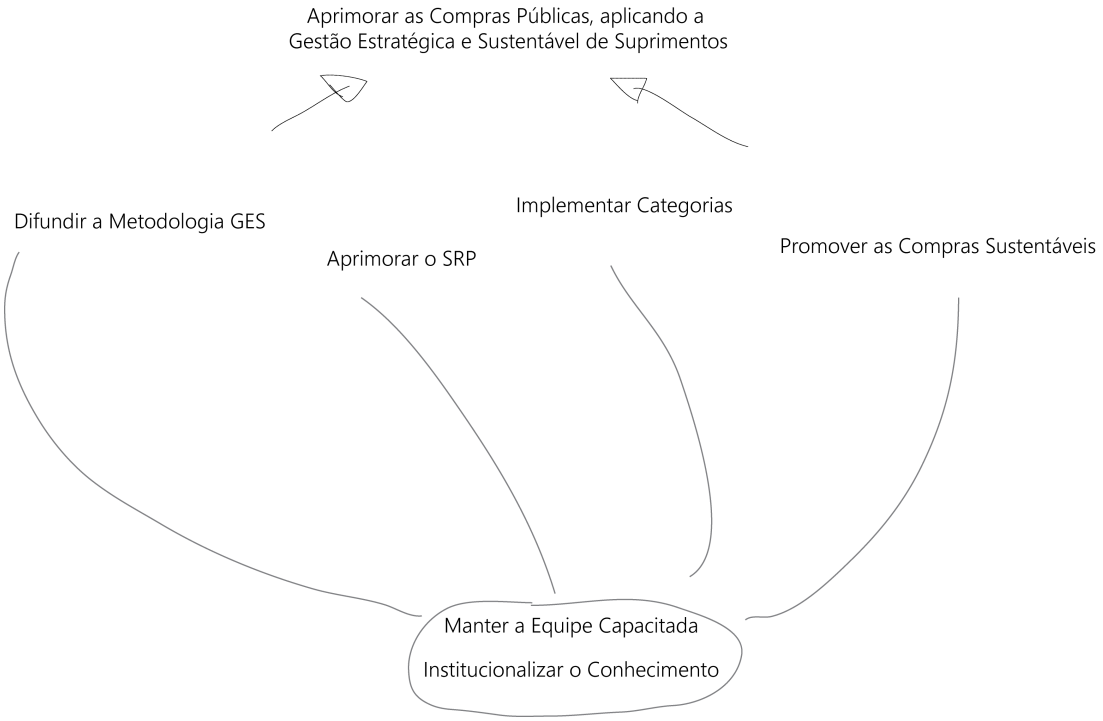


Figura 2 - Rich Picture

A discussão foi orientada para a crítica e desenvolvimento – tácito – dos tópicos apresentados na Figura 2: aprimorar as compras públicas (nível superior); implementar Categorias Estratégicas; aprimorar o SRP; difundir a Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos; e promover as compras sustentáveis. O período de referência é de 2016 a 2018. Dado que os membros da equipe não possuíam um conhecimento linear sobre a SSM, o facilitador optou por desenvolver os sistemas de forma implícita, o que simplificou a aplicação da metodologia.

4.1. Sistema GES

O sistema GES possui a seguinte RD: um sistema que aprimore e reduza os custos dos processos de compras, por meio da aplicação da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, e que promova a sustentabilidade nas Compras Públicas, guiado pela equipe GES em parceria com os servidores do Estado, com o fim de melhorar a qualidade do gasto público estadual.

Já a CATWOE do sistema é:

Customers: servidores envolvidos com compras públicas e a sociedade em geral;

Actors: equipe da GES e servidores envolvidos com compras públicas;

T. Process: aprimora e reduz os custos dos processos de compra e promove a sustentabilidade nas compras públicas;

Worldview: a aplicação e difusão de uma metodologia de compras consistente, que avalia os principais aspectos internos e externos das contratações, que estimula a redução de assimetrias e promove parcerias com o mercado fornecedor, que busca obter economias de escala, além da consideração de vários outros aspectos que não os aspectos jurídicos (elemento importante do paradigma atual de compras públicas), pode auxiliar o Estado a melhorar a qualidade do gasto público. Além disso, a política de compras sustentáveis, que podem impactar negativamente o preço (sendo a obtenção do menor preço um elemento importante do paradigma atual de compras públicas), mas que geram benefícios sociais e ambientais, é vista como um benefício a ser alcançado;

Ownership: Governo do Estado do Rio de Janeiro;

*Environmen*tal *Restraint*s: disponibilidade de equipe capacitada, resistências cultural e política.

Uma vez que se trata de um sistema superior ou macro, este, ao mesmo tempo que é composto por quatro subsistemas, possuí características que o diferenciam de uma simples soma destes. As várias inter-relações dos subsistemas, preferencialmente sinérgicas, e os eventos externos afetam os resultados das atividades do Sistema GES.

4.2. Subsistema de Implementação das Categorias Estratégicas

O subsistema de Implementação das Categorias Estratégicas possuí a seguinte RD: um sistema que desenvolva e implemente modelos de compras para as principais categorias estratégicas[42] de compras do Estado do Rio de Janeiro, por

[42] As categorias de compras estratégicas podem ser definidas como: conjunto de itens das diversas famílias do Catálogo de Materiais e Serviços do SIGA – CATMAS, delimitado a partir de critérios técnicos e da análise dos

meio da aplicação da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, guiado pela equipe GES em parceria com os servidores estaduais, com fim de estabelecer uma política estadual de Gestão Estratégica de Suprimentos.

Já a CATWOE do sistema é:

Customers: órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro

Actors: equipe da GES e servidores envolvidos com compras públicas

T. Process: constrói e implementa modelos de compras, desenvolvidos com apoio da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, para as categorias estratégicas de compras.

Worldview: as compras públicas são conduzidas, atualmente, pelos parâmetros estabelecidos no arcabouço jurídico, sem que seja estendida grande atenção aos aspectos negociais das transações entre Governo e Mercado. Qualquer tipo de transação envolve assimetrias de informação e depende da capacidade de atendimento do mercado, o que muitas vezes é subestimado pelo comprador público. Para que a compra obtenha a maior vantagem para o governo, é necessário conhecer as condições internas e externas que permeiam a contratação, sobretudo dos custos envolvidos para o governo e para o mercado. Muitos requisitos, por vezes desnecessários e impraticáveis para o mercado fornecedor, são estabelecidos e acabam por encarecer a contratação sem que haja benefício. Outro ponto importante sobre este sistema envolve a tensão entre centralização e descentralização das compras públicas. Cabe à equipe GES sopesar as categorias de compras que devem ser centralizadas e aquelas que devem permanecer descentralizadas. É parte integrante deste sistema a visão de que a centralização de determinados itens gera economias para o Estado.

Ownership: Governo do Estado do Rio de Janeiro.

---

perfis de consumo da Administração Direta e Indireta Dependente do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sobre o qual serão aplicadas as políticas, modelos e diretrizes da GES. Durante a execução do Projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos, regulado pelo Decreto n° 44.449/2013, foram trabalhadas as seguintes categorias: Alimentação, Veículos, Computadores, Links de Comunicação, Limpeza, Ar Condicionado, Medicamentos e Suprimentos Hospitalares.

*Environmen*tal *Restraint*s: resistência política, crise econômica e fiscal, atrasos nos pagamentos aos fornecedores, cultura de avaliação da efetividade das compras públicas a partir do grau de atendimento das regras jurídicas e do preço.

Este sistema visa dar continuidade ao Projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos, iniciado em 2013 com a contratação da empresa de consultoria Accenture do Brasil S.A. A Accenture aplicou e repassou a metodologia para a SEPLAG entre 2013 e 2015. Os principais passos da metodologia podem ser vistos na Figura 3:

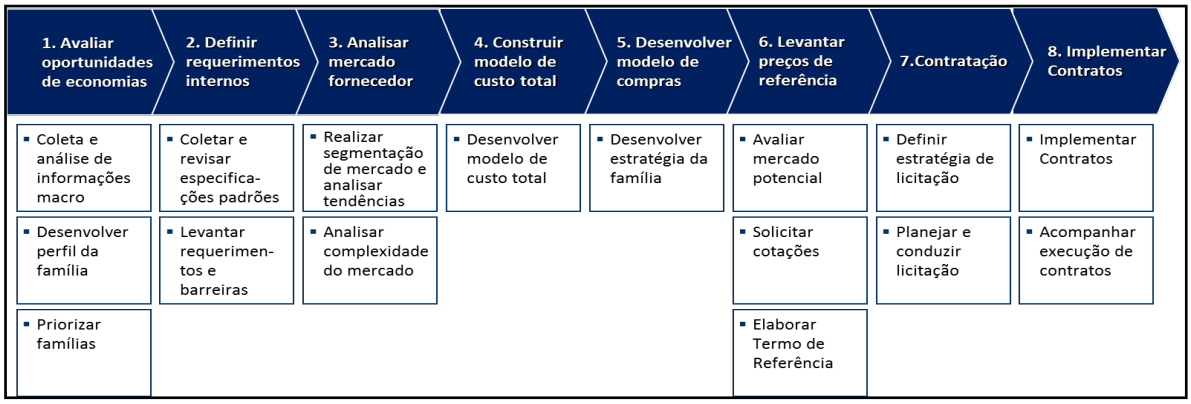


Figura 3 - Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos. Fonte: (SEPLAG e ACCENTURE DO BRASIL S.A).

A execução desses passos não desfaz a necessidade de conduzir o processo de licitação, mas auxilia o gestor a comprar com maiores consistência e efetividade. A perspectiva é que, para o período de 2016-2018, os trabalhos iniciados pelo Projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos sejam continuados com a instituição da Política Estadual de Gestão Estratégica de Suprimentos. O objetivo da referida política é continuar o trabalho de desenvolvimento dos modelos de compras para categorias estratégicas com base na Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos. A Figura 4 apresenta o diagrama de atividades desenvolvido pela equipe GES quando do desenvolvimento deste subsistema:

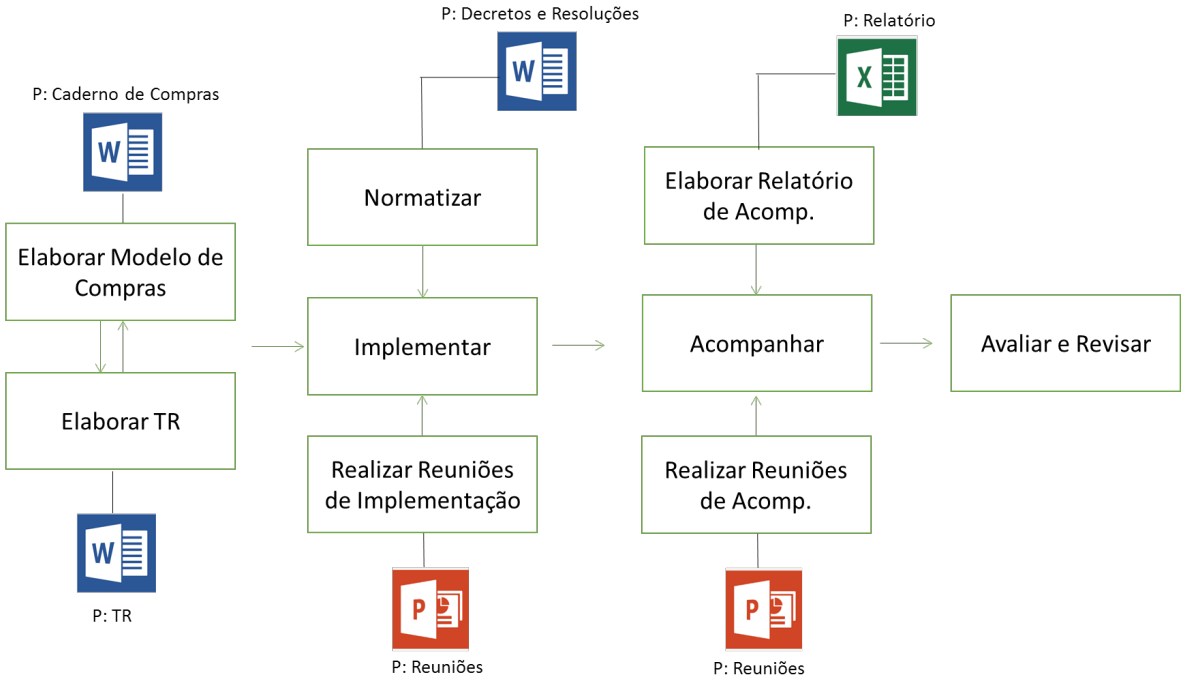


Figura 4 - Diagrama de Atividades do Subsistema de Implementação das Categorias Estratégicas.

4.3. Subsistema de Aprimoramento do SRP

O Subsistema de Aprimoramento do SRP possui a seguinte RD: um sistema que avalie as demandas e os processos de compras dos Registros de Preços realizados pela SEPLAG com apoio dos fundamentos da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, a ser guiado pela equipe GES e pela equipe de Compras Centrais[43], com fim de aprimorar o SRP e o planejamento de compras do Estado.

Já a CATWOE do sistema é:

Customers: Unidade de Compras Centrais da SEPLAG, órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro;

Actors: equipe da GES e equipe das Compras Centrais;

T. Process: avalia as demandas e os processos de compras dos Registros de Preços realizados pela SEPLAG.

[43] Também lotada na SUPLOG da SEPLAG, é a unidade responsável por executar os Registros de Preços dos bens de uso em comum do Estado do Rio de Janeiro.

Worldview: Atualmente, os Registros de Preços são conduzidos conforme as demandas são apresentadas, sem que haja uma reflexão de mercado sobre os grupos de itens que são licitados. A unidade de Compras Centrais é especialista em realizar com eficácia e eficiência as licitações para Registro de Preços de bens de uso em comum do Estado, mas isso não quer dizer que o SRP seja efetivo no âmbito estadual. A visão deste sistema é de que a aproximação entre as unidades GES e Compras Centrais é fundamental para que os itens registrados sejam efetivamente consumidos. Um dos grandes problemas enxergados é a falta de planejamento dos órgãos, que informam demandas equivocadas, e o grande percentual de caronas às Atas de Registro de Preços. Acredita-se que com melhor planejamento e uma definição estratégica dos itens a serem registrados, o SRP terá sua qualidade aprimorada no âmbito estadual. Este sistema, a exemplo do anterior, também envolve a tensão entre centralização e descentralização das compras públicas. Cabe à equipe GES sopesar as categorias de compras que devem ser centralizadas e aquelas que devem permanecer descentralizadas. É parte integrante deste sistema a visão de que a centralização de determinados itens gera economias para o Estado.

Ownership: SEPLAG.

*Environmen*tal *Restraint*s: crise econômica e fiscal, atrasos nos pagamentos aos fornecedores, disponibilidade de equipe capacitada para avaliar as demandas, ausência de cultura de planejamento de compras.

Ao longo do desenvolvimento e execução deste sistema, foi identificado que a falta de planejamento de compras dos órgãos é relevante ao ponto de impedir que haja qualquer resultado positivo das ações aqui propostas. O problema da falta de planejamento nas compras públicas brasileiras já foi apontado anteriormente por Ferrer (2010). Para tanto, existe a expectativa de criação de uma Rede de Planejamento de Compras no âmbito da Rede Logística, a exemplo do trabalho que já é realizado na Rede de Pregoeiros, regulada pelo Decreto n°

43.692/2012. Para maiores detalhes sobre a Rede Logística consultar: < http://www.redelogistica.rj.gov.br>.

A Figura 5 apresenta o Diagrama de Atividades do sistema em tela:

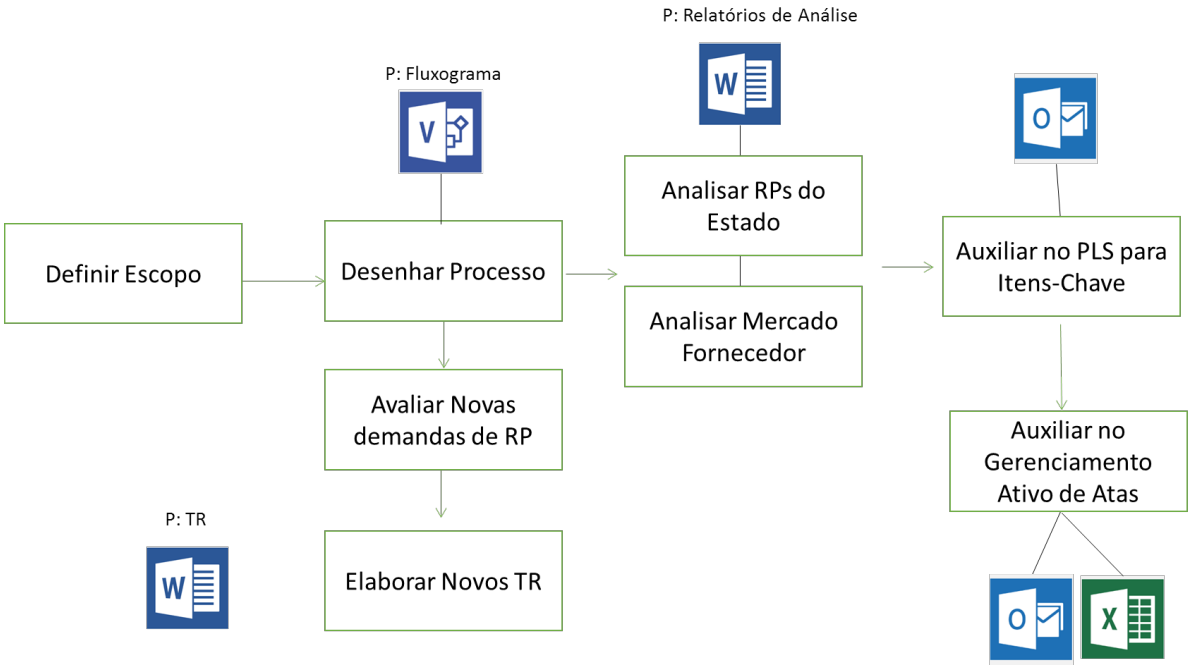


Figura 5 - Diagrama de Atividades do Subsistema de Aprimoramento do SRP.

4.4. Subsistema de Difusão da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos

O Subsistema de Difusão da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos possui a seguinte RD: um sistema que aprenda, aprimore, ensine e comunique a Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos, guiado pela equipe GES, com fim de difundir a metodologia e as melhores práticas de compras públicas.

Já a CATWOE do sistema é:

Customers: compradores públicos;

Actors: equipe da GES;

T. Process: aprende, aprimora, ensina e comunica a Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos;

Worldview: as compras públicas são conduzidas, atualmente, pelos parâmetros estabelecidos no arcabouço jurídico, sem que seja estendida grande atenção aos aspectos negociais das transações entre Governo e Mercado. Qualquer tipo de transação envolve assimetrias de informação e depende da capacidade de atendimento do mercado, o que muitas vezes é subestimado pelo comprador público. Para que a compra representa a maior vantagem para o governo, é necessário conhecer as condições internas e externas que permeiam a contratação, sobretudo dos custos envolvidos para o governo e para o mercado. Muitos requisitos, por vezes desnecessários e impraticáveis para o mercado fornecedor, são estabelecidos e acabam por encarecer a contratação sem que haja benefício. Com a difusão da metodologia, acredita-se que as compras descentralizadas poderão se beneficiar, espelhando o que é praticado nas categorias estratégicas e no SRP.

Ownership: SEPLAG.

*Environmen*tal *Restraint*s: grau de dificuldade do ensino da metodologia, alta demanda operacional nos órgãos (pode impossibilitar que os profissionais de compras ponham em prática a metodologia nas compras descentralizadas).

A Figura 6 apresenta o Diagrama de Atividades desenvolvidas para o sistema:

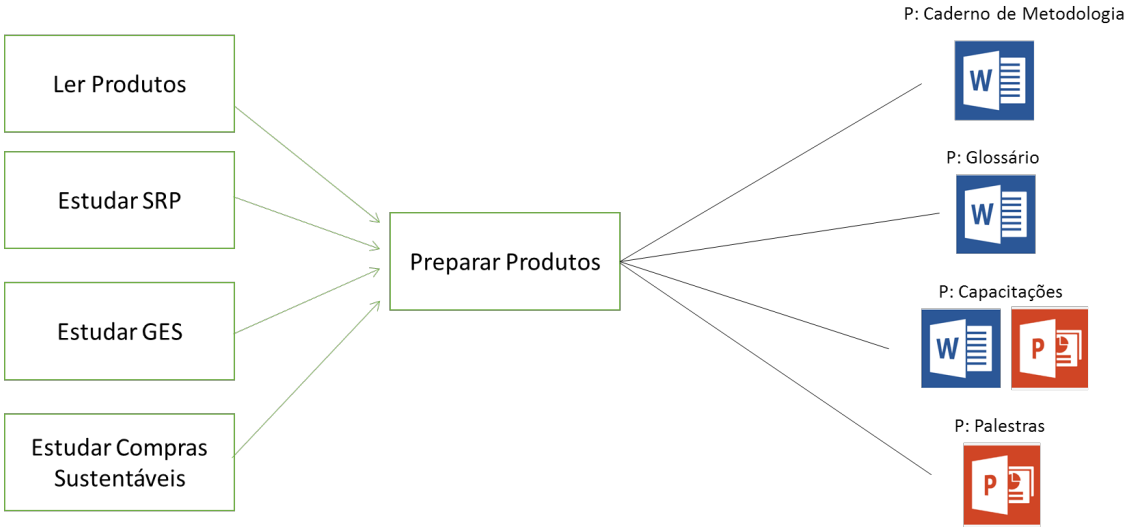


Figura 6 - Diagrama de Atividades do Subsistema de Difusão da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos

Alguns dos produtos apresentados na Figura 6 estão em fase de desenvolvimento, mas uma versão preliminar do Glossário pode ser obtida no sítio: <https://drive.google.com/file/d/0BytMBHDrl46dU1lDdldDUjJrZ0k/view> ou através da página da Rede Logística.

4.5. Subsistema de Promoção das Compras Sustentáveis

O Subsistema de Promoção das Compras Sustentáveis possui a seguinte RD: um sistema que promova ações de sustentabilidade no âmbito das compras públicas estaduais, conduzido pela equipe GES, com fim de utilizar o poder de compras do governo do Estado do Rio de Janeiro para fomentar práticas de sustentabilidade ambiental no mercado e às MPE.

Já a CATWOE do sistema é:

Customers: MPE e sociedade em geral;

Actors: equipe da GES;

T. Process: promove ações de sustentabilidade no âmbito das compras públicas estaduais;

Worldview: as compras públicas, dado o volume gasto pelo Estado com as compras de materiais e serviços, tem grande potencial de indução de atividades sustentáveis no mercado. Acredita-se que as políticas de

fomento às boas práticas ambientais e às MPE traz benefícios para a sociedade brasileira, i.e., externalidades positivas, justificando, assim, a quebra do paradigma do Melhor Valor por Real Gasto com Compras (relação de valor vs. custo que não considera externalidades positivas).

Ownership: SEPLAG.

*Environmen*tal *Restraint*s: resistência cultural, dificuldade de quantificar benefícios sustentáveis, baixa qualificação das MPE no tema de licitações, crise fiscal e econômica e atraso nos pagamentos aos fornecedores.

O desenvolvimento deste subsistema é significativamente mais difícil de descrever que os demais, uma vez que as ações de fomento à sustentabilidade são diversas e cada uma delas possui complexidade suficiente para valer a pena ser descrita por um sistema flexível. No entanto, foge ao escopo do artigo avançar nesse sentido, mas o tema poderá ser abordado em pesquisas futuras.

Além das ações que serão apresentadas no Diagrama de Atividades, o Estado possui uma política de fomento às MPE instituída pelo Decreto n° 42.063 e promovida pelo Programa Compra Mais, em parceria com o SEBRAE/RJ celebrada pelos convênios n° 001/2011 e n° 291/2015. O Compra Mais está na sua segunda edição e busca promover o tratamento diferenciado às MPE nas compras públicas com ações de sensibilização, capacitação e comunicação.

Para compreensão dos fundamentos que sustentam as políticas de fomento à sustentabilidade e MPE, recomendam-se as leituras: (PARIKKA-ALHOLHA; NISSINEN, 2012); (MCCUE; SWANSON; PRIER, 2015); (NICHOLAS; FRUHMANN, 2014); (ROCHA et. al., 2013); (TORRES; MAYER; LUNARDI, 2013).

A Figura 7 apresenta o diagrama de atividades do subsistema, que é dotado de grande complexidade e muitas inter-relações.

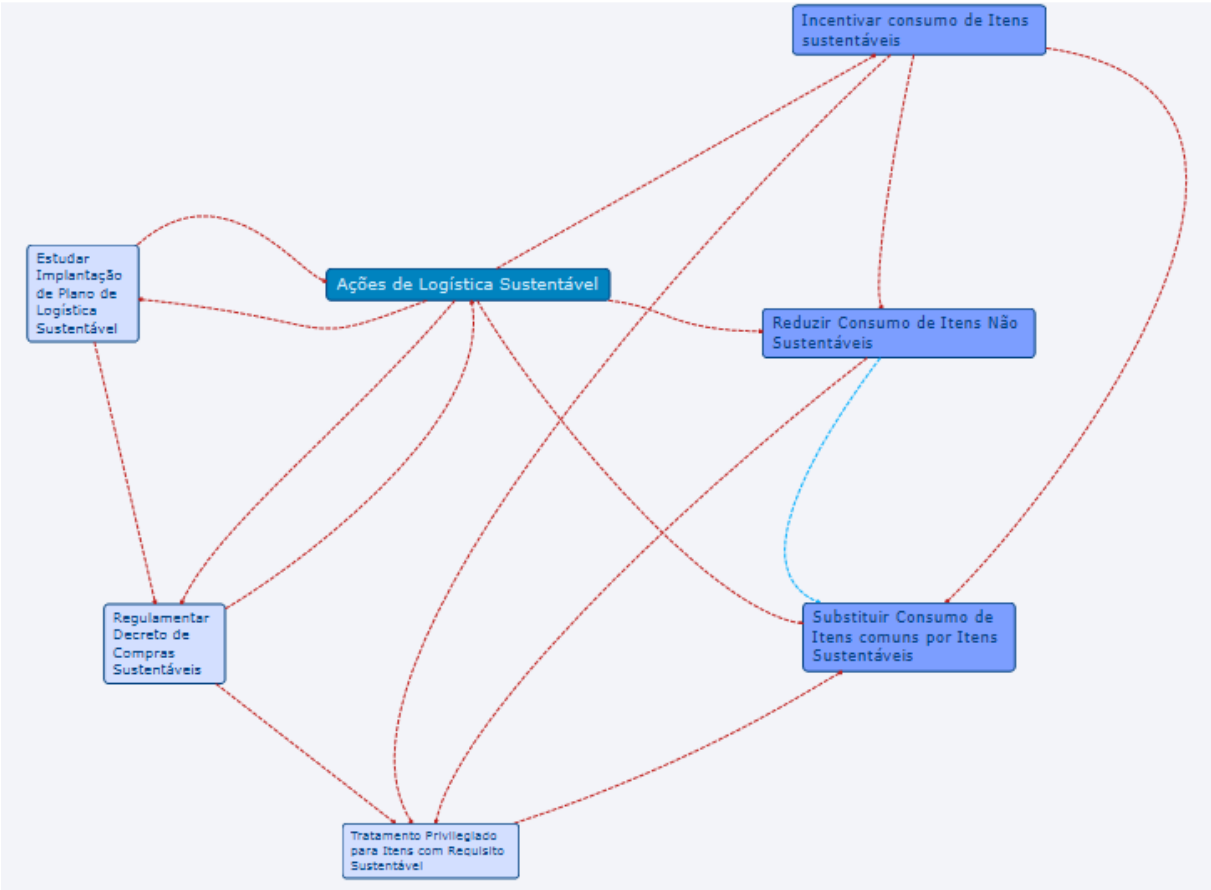


Figura 7 - Diagrama de Atividades do Subsistema de Promoção das Compras Sustentáveis

5. CONCLUSÃO

Por ocupar uma posição central no SISLOG, a SEPLAG preocupa-se com as questões de centralização e descentralização das compras e com as políticas de compras. Grandes perguntas envolvem esse contexto e são recorrentes na literatura (MCCUE; SWANSON; PRIER, 2015). Como aprimorar os processos de licitação, para que os órgãos possam comprar de forma mais ágil e consistente? Como estabelecer padrões de qualidade aos processos sem enrijecer a atividade do comprador púbico? Como obter ganhos de escala com compras centrais sem sobrecarregar a estrutura centralizadora?

Naturalmente não existem respostas universais para essas perguntas, ficando a cargo da SEPLAG e, em alguns casos, da equipe GES definir como serão tratadas essas questões. A organização da equipe e das ações, com apoio de uma metodologia de estruturação de problemas, possibilitou maior clareza dos objetivos da GES para todos os envolvidos. Nesse sentido, a SSM não apresenta soluções para os problemas apontados, mas ajuda os participantes a entenderem o campo, as regras, os atores e as dificuldades que precisam ser consideradas para a resolução dos problemas. Considera-se, ao final da aplicação, que todos os membros da equipe possuem uma visão compartilhada e clara dos motivos pelos quais a equipe existe e a missão a que se propõe. Este resultado está em linha com os achados da literatura sobre a SSM (CHECKLAND, 2010); (BELTON; STEWART, 2010).

As estratégias da GES estão traçadas, para o período 2016-2018, e contam com o apoio metodológico da Gestão Estratégica de Suprimentos. Decidiu-se tratar de forma centralizada as Categorias Estratégicas e o SRP, para obter ganhos de escala e conseguir os melhores modelos compras possíveis. A maior parte das compras que são descentralizadas precisam permanecer assim, mas o incentivo ao planejamento e a difusão da Metodologia de Gestão Estratégica de Suprimentos podem contribuir para a melhoria desses processos.

Para futuras pesquisas, propõe-se uma avaliação da evolução dos sistemas flexíveis aqui descritos e o desenvolvimento de outros sistemas relevantes como os das ações de Compras Sustentáveis e da futura Rede de Planejamento de Compras. Outro tema de interesse é o da evolução das questões de centralização vs. descentralização das compras estaduais.

REFERÊNCIAS

BELTON, V; STEWART, T. **Problem Structuring and Multiple Criteria Decision Analysis**, in: EHRGOTT, M; FIGUEIRA, J; GRECO, S (eds.), Trends in Multiple Criteria Decision Analysis, p. 209-235. Nova Iorque: Springer. 2010.

CHECKLAND, P. **Researching Real-Life**: Reflections on 30 Years of Action Research. Systems Research and Behavioral Science, n. 27, p.129-132. 2010.

CHECKLAND, P. **Soft Systems Methodology**: A Thirty Year Retrospective. Systems Research and Behavioral Science, n. 17, p. 11-58. 2000.

CHECKLAND, P; POULTER, J. **Soft Systems Methodology**, in: REYNOLDS, M; HOLWELL, S (eds.), Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide, p. 191-242. Londres: Springer. 2010.

FERRER, F. **Os desafios do Setor Público para Construir um Novo Modelo de Compras**. Brasília: VI CONSAD de Gestão Pública. 2013.

MCCUE, C; PRIER, E; SWANSON, D. **Five Dilemmas in Public Procurement**. Journal of Public Procurement, v. 15, p. 177-207. 2015.

MINGERS, J; BROCKLESBY, J. **Multimethodology**: Towards a Framework for Mixing Methodologies. Omega – The International Journal of Management Science, vol. 25, n. 5, p. 489-509. 1997.

MINGERS, J; ROSENHEAD, J. **Problem Structuring Methods in Action**. European Journal of Operational Research, n. 152, p. 530-554. 2004.

NICHOLAS, C; FRUHMANN, M. **Small and Medium-Sized Enterprises Policies in Public Procurement: Time for a Rethink?** Journal of Public Procurement, v. 14, p. 328-360. 2014.

PACANO, M; PINTO, M; NUNES, F. **Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA): Transformação da Logística de Suprimentos no Governo do Rio de Janeiro**. Curitiba: III CONSAD de Gestão Pública. 2010.

PARIKKA-ALHOLA, K; NISSINEN, A. **Environmental Impacts and the Most Economically Advantageous Tender in Public Procurement**. Journal of Public Procurement, v. 12, p. 43-80. 2012.

RIO DE JANEIRO, CASA CIVIL. **Decreto 42.092**. Secretaria de Estado da Casa Civil do Rio de Janeiro. 2009.

ROCHA, D; FERREIRA, L; RODRIGUES, R; SOARES, M. **Desenvolvimento de Política de Compras a Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais no Estado de Pernambuco**. Brasília: VI CONSAD de Gestão Pública. 2013.

SANDBERG, J. **How Do We Justify Knowledge Produced within Interpretive Approaches**? Organizational Research Methods, vol. 8, n. 1, p. 41-68. 2005.

TORRES, N; MAYER, L; LUNARDI, P. **Programa Fornecer - Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas**: Licitações como Política Pública. Brasília: VI CONSAD de Gestão Pública. 2013.

ZYLBERMAN, M. **A Gestão das Compras Públicas dos Estados Brasileiros:** a Experiência do Rio de Janeiro com a Opção pela Descentralização. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2015.

A CONTRIBUIÇÃO DA BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA

Maria de Fátima Alves Ferreira
Veruska Evanir Pereira
Amanda Silva Ballesteros

1. Introdução

As demandas crescentes dos cidadãos por serviços públicos de melhor qualidade, atreladas à escassez de recursos públicos vêm suscitando importantes discussões sobre como o gasto público poderia ser melhor gerenciado. A arrecadação dos entes vem se mostrando insuficiente para atender as necessidades impostas ao Estado e por esse motivo, a gestão dos recursos já internalizados mostra-se tão relevante.

Com um orçamento de peso, o Estado tem um grande poder de compra e deve possuir ferramentas que possam fazer proveito desse poder. Comprar melhor, porém, não significa apenas alcançar o menor preço uma vez que produtos e serviços sem qualidade e processos de aquisição sem o devido controle podem acarretar retrabalhos, influenciando na satisfação dos usuários, sejam eles servidores ou cidadãos. Sendo assim, aproveitar esse poder passa pela criação de um sistema capaz de gerenciar o processo de compras de forma eficaz e sustentável, facilitando a participação de potenciais fornecedores e integrando sistemas, visando evitar a maior parte dos problemas relatados.

Modelos antigos de aquisição, com menos controle, eram mais suscetíveis aos esquemas de corrupção, pois os documentos se encontravam encartados somente nos processos correspondentes. Não menos importante encontra-se a necessidade de organização da administração financeira e contábil, permitindo que o Estado venha a honrar seus pagamentos no prazo acordado, desde que satisfeitas as condições de recebimento dos bens e serviços.

Tendo o Banco Interamericano – BID, como parceiro desde o início de suas atividades, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, por meio de sua

Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas, identificou a BEC/SP como uma oportunidade de reverter grande parte dessas dificuldades, objetivando primordialmente a melhoria do processo de trabalho na área de gestão de suprimentos.

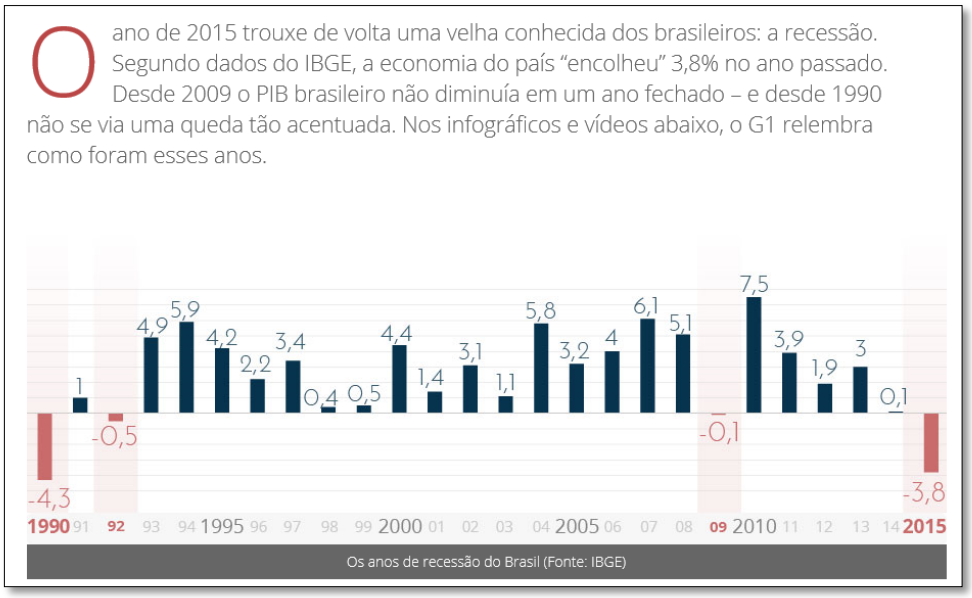
2. Histórico

A década de 1990 foi marcada por mudanças em toda a gestão pública brasileira. A inflação, que já vinha em uma tendência de alta desde a década de 80, aumentou vertiginosamente nos anos 90, afetando todas as relações civis e públicas existentes.

A estabilização da moeda e a evolução de novos conceitos sobre a gestão de recursos públicos aumentou a pressão sobre a Administração Pública que agora tinha suas atividades mais facilmente acompanhadas pelos cidadãos e órgãos de controle. A convergência desses fatores evidenciava a necessidade de mudança estrutural na administração pública e um ajuste fiscal e orçamentário criterioso, que pudesse reavaliar as bases de todos os entes federativos, mostrava-se iminente. O sistema burocrático com toda sua rigidez já não era mais capaz de atender as demandas crescentes da população, que começava a exigir respostas mais ágeis do Estado, além de um nível maior de reponsabilidade com os gastos públicos.

Essa realidade recessiva dos anos 90 se apresenta novamente em 2016, com a diferença desfavorável do comprometimento da capacidade produtiva e, portanto, com maior escassez de recursos disponíveis para sustentar um Estado com enormes desafios.

Figura 1: Evolução do PIB do Brasil desde 1992.



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.Adaptado http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/ultimos-anos-de-recessao-no-brasil/ > Acesso em 02.05.2016.

3. A reação do Estado

A fim de combater o engessamento do Estado, em meados dos anos 90, o governo federal propôs um ajuste administrativo que alterava a organização de todos os escalões do governo. Reavaliando atividades, valorizando carreiras estratégias e terceirizando funções não exclusivas, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como foi denominado, identificou as principais diretrizes de administração gerencial a serem seguidas. Em resumo, considerando que o Estado atual "*demonstrava ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade às demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado social do século vinte*" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.36), a Reforma tinha como objetivo contestar a ineficiência e incapacidade de uma administração pública.

O governo paulista aderiu a muitas dessas diretrizes e iniciou seu ajuste fiscal durante a mesma década de 1990. O intuito inicial espelhava-se nos princípios basilares da administração gerencial no sentido de descentralizar as atividades do Estado, estabilizar as contas públicas por meio de orçamentos com bases reformuladas e resgatar o poder fomentador do Estado sobre atividades determinadas. A solução para a reorganização geral do Estado passava, portanto, por alterar grandes alicerces anteriores, que seriam mais bem reestruturados se

apoiados em inovação tecnológica e avanços da *Internet*, os quais também estavam crescendo em importância e funcionalidades na mesma época.

4. A Secretaria da Fazenda de São Paulo

Utilizando-se dos aprimoramentos tecnológicos disponíveis, o Estado de São Paulo por meio de sua Secretaria da Fazenda conquistou avanços representativos a partir da criação de três principais sistemas que interligados permitiriam aumentar a capacidade de gestão do Estado.

O primeiro a ser concebido foi o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP). Responsável por estruturar os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis do Estado e descentralizar a responsabilidade da execução da despesa pública, ele criou bases para a construção da segunda ferramenta, o Sistema Integrado de Informações Físico-financeiras (Siafisico). Buscando um aperfeiçoamento no sistema de compras, o Siafísico criou um banco de dados quantitativos sobre aquisições de bens e serviços que é continuamente atualizado. Já o terceiro a ser construído, o Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária (Sigeo) surgiu como uma ferramenta de extração de dados. Com ele a leitura de informações tomou forma e o processo de tomada de decisão foi aprimorado.

Toda essa recriação do Estado era condizente com o fluxo nacional e internacional que defendia novas abordagens de gestão pública. Conceitos como o de eficiência foram sendo incorporados e a administração por resultados crescia em importância. O princípio da transparência e as práticas de governo eletrônico ganharam força e o controle social passou a ser exigido em níveis crescentes. O termo *accountability*, o qual traz a ideia de responsabilização e prestação de contas por parte dos gestores públicos, foi disseminado e deu mais impulso a esse conjunto de forças que obrigavam o Estado a se modernizar e atender a essas novas demandas.

5. A criação da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo

Ações de modernização como a ampliação de ações de Governo Eletrônico foram se tornando pilares que permitiriam à Administração Estadual galgar maiores conquistas no que diz respeito ao desenvolvimento do aparelho estatal. A partir dessas premissas e da estrutura já formada, o próximo passo desejado pelos gestores da Secretaria da Fazenda, era a então criação de um sistema eletrônico de compras. Inovadora para a época, a ideia parecia inviável diante da inexistência de legislação ou normativos que apoiassem essa tomada de decisão, uma vez que os processos de aquisição de bens e serviços se reportavam a lei federal de n° 8.666/93.

Naquele momento, os três sistemas já implantados (Siafem, Siafísico e Sigeo) representaram grandes avanços na gestão orçamentário-financeira, mas a administração pública carecia de instrumentos que pudessem destinar maior celeridade e segurança ao processo de compras.

Primeiramente, a pretensão da Bolsa passava por adaptar suas funcionalidades à legislação vigente e torná-la eficaz. Para que as exigências legais pudessem ser atendidas, o processo de compras eletrônico foi concebido imputando a obrigatoriedade prévia de reserva de recursos por parte das unidades compradoras utilizando para isso o preço estimado para contratação, que seria denominado preço referencial.

No entanto, o atendimento à legislação não era suficiente para a operacionalização da ferramenta, que exigiu que outros dois requisitos fossem cumpridos. Tratava-se da criação e manutenção de dois cadastros, um deles deveria contemplar todos os itens que as Unidades Compradoras necessitavam para suas operações; outro deveria contemplar potenciais fornecedores capazes de ofertar esses itens com rapidez e qualidade.

O sistema eletrônico de compras pode então ser implantado em setembro de 2000, com o procedimento de Dispensa de Licitação, tendo, após um ano dessa data, iniciado suas aquisições com a modalidade Convite. Em decreto de 2001, o novo sistema ganhou denominação, tornando-se a Bolsa Eletrônica de

Compras do Governo do Estado de São Paulo (BEC/SP). Em 2002, diante do sucesso da implantação, a BEC ampliou sua atuação com a introdução de negociação de medicamentos e correlatos e, a partir de 2003, expandindo-se para além das fronteiras do Estado começou a abranger Municípios Paulistas, Universidades e Sociedades de Economia Mista, não dependentes, do Estado de São Paulo.

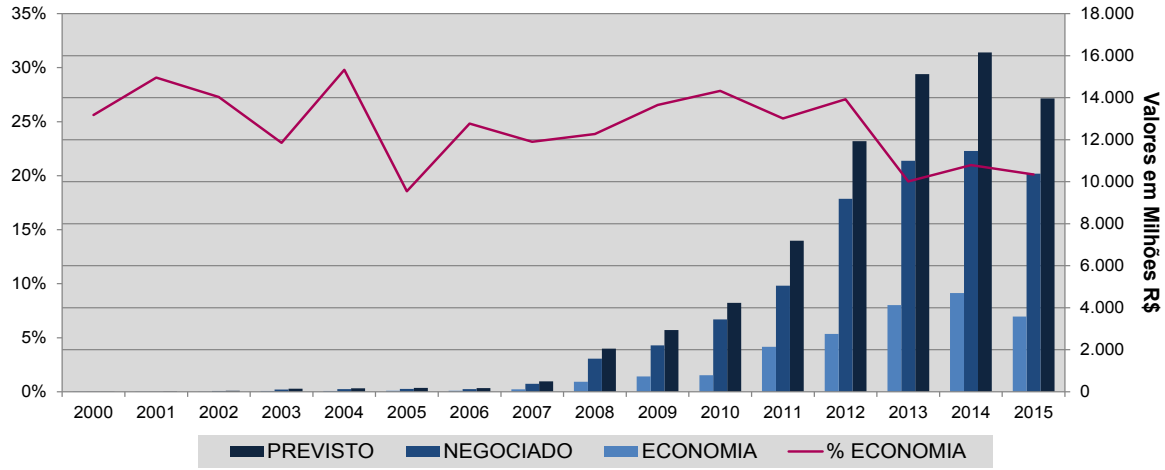
A atuação da BEC ficou ainda mais consolidada com o surgimento do Pregão, modalidade que iria ser determinante para a ampliação do volume e dos valores negociados na Bolsa. Por meio de sua lei federal de criação n°10.520/2002, essa modalidade evoluiu para sua forma eletrônica. Diante desse novo cenário, em 2005 ocorreu a regulamentação do Pregão Eletrônico no Estado de São Paulo, iniciando-se com a Secretaria da Fazenda e, em 2006, ampliada para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Já em 2007, após os resultados obtidos, essa modalidade, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, torna-se obrigatória para toda a Administração Pública estadual, o que eleva a importância e a responsabilidade da BEC a patamares ainda maiores no que concerne a gestão do gasto público, pela alta disponibilidade que esse sistema representa para o funcionamento das unidades compradoras.

Em 2009 a BEC já estava consolidada e suas funcionalidades já implementadas; consagrando-se como uma grande inovação para os processos por ela abrangidos, a BEC simbolizava um avanço indiscutível. A fim de reconhecer esse desenvolvimento e confirmar a confiança que o Estado depositava na ferramenta, nesse mesmo ano fez-se da BEC® uma marca registrada pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI.

Em seu atual formato, o Sistema BEC/SP tem como usuários todas as Unidades Compradoras do Estado de São Paulo, bem como entidades conveniadas e municípios paulistas. Até março de 2016 são mais de 980 unidades compradoras, 101 entidades conveniadas inserindo-se nesse segmento 22 municípios paulistas, 62.587 mil fornecedores cadastrados e 136 mil itens inscritos no Cadastro Único de Produtos Materiais e Serviços, além de 18 estudos técnicos de serviços terceirizados e 19 preços específicos. Só no ano de 2015, foram mais 292 mil itens negociados e

os valores somaram R$ 10,4 bilhões. A evolução da Bolsa ao longo desses anos é possível de ser observada pelos relevantes valores negociados e pela economia auferida.

Gráfico 1: Evolução das Negociações Eletrônicas na BEC.



Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras – www.bec.sp.gov.br

Excepcionalmente, no ano de 2015 a tendência de alta não pôde ser observada devido a fatores externos motivados pela crise econômica nacional.

Desde o ano 2000, início das operações da BEC/SP, já são mais de 3,5 milhão de itens negociados - março de 2016 -, com o valor negociado na ordem de 57 bilhões. Calcula-se que a economia orçamentária gerada nesse período foi superior a 20 bilhões de reais. Essa economia é calculada por meio da diferença entre o valor referencial indicado pela Unidade Compradora e o valor total efetivamente negociado. Pode-se deduzir que a economia seria ainda maior se considerada o menor custo processual decorrente da informatização.

De acordo com pesquisas de Florencia Ferrer (2003), no processo tradicional de compras gastava-se à época 79 centavos de Real por 1 Real de compras. Já na Bolsa Eletrônica de Compras esse valor chega a 21 centavos por real de compra, considerando, apenas, o procedimento de Dispensa de Licitação e a modalidade Convite.

A modalidade Pregão, que atualmente, corresponde a grande parte das negociações eletrônicas da BEC/SP, representa 95% do total dos valores negociados (Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo – relatório interno). Conclui-se com isso, que a economia processual avaliada anteriormente poderá chegar a montantes muito superiores ao exposto.

6. O funcionamento e os benefícios da BEC/SP

Todos os procedimentos de compras operados pelo Sistema BEC/SP são regulamentados por decreto e resoluções estaduais. Esses normativos garantem a correta compreensão dos usuários e o melhor resultado para as partes envolvidas uma vez que explicitam as regras de operação.

Cada órgão do Governo do Estado tem autonomia para, de acordo com as necessidades, determinar o que precisa ser adquirido ou contratado. A partir desse momento são abertos processos administrativos para as licitações com as requisições de compras ou contratações. Após a autorização pelo responsável, a oferta de compra é gerada pela unidade compradora e enviada ao Sistema BEC/SP para negociação.

Para que um fornecedor possa participar de negociações eletrônicas no Sistema BEC/SP é necessário que esteja inscrito no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo comentado anteriormente. Como o banco de dados é unificado em todo o Estado, o fornecedor poderá se cadastrar em qualquer unidade cadastradora do Estado e fornecer para toda sua Administração Pública.

Quanto ao pagamento, a BEC tem o compromisso de realizá-lo em até 30 dias, para aquisições de bens, até R$ 80 mil, depois de satisfeitas as condições do recebimento definitivo do bem ou serviço (BEC/SP), o que leva à maior credibilidade por parte do Estado frente aos fornecedores, que a partir desse compromisso conseguem mensurar melhor seus custos e consequentemente ofertar preços mais baixos.

Prezando sempre pela ampla transparência e credibilidade, a BEC/SP tem como canais de comunicação com seus usuários o “Fale Conosco” em seu *site* www.bec.sp.gov.br, além de telefones e e-mails. Esses canais de comunicação tem permitido uma troca de informações importante entre usuários e a Secretaria, sendo de grande importância para o aprimoramento do sistema, levando-se em consideração as sugestões de melhoria e as críticas quanto às funcionalidades.

7. A implementação do Sistema de Gestão da Qualidade

O modelo de Administração Gerencial baseia-se em pressupostos de eficiência e excelência, muitas vezes já conhecidos e utilizados pelo ambiente privado, mas ainda pouco difundidos na Administração Pública. O tema da qualidade total é um exemplo desse quadro.

Buscando estar alinhada a esse conceito, a Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas – CCE implantou, em 2009, o Sistema de Gestão da Qualidade - SGQ, pautado sob a Norma ISO 9001:2008, obtendo a certificação no ano de 2010.

Numerosos padrões de qualidade têm sido desenvolvidos e adotados ao longo dos anos, com a família *ISO – International Organization for Standardization* (ISO, 2016), que representa consenso internacional em boas práticas gerenciais com o objetivo de assegurar que uma organização entregue produtos e serviços que satisfaçam os requerimentos de qualidade dos clientes.

Embora a implantação de um sistema de gestão da qualidade baseado nos padrões da ISO 9000 seja aplicável em qualquer tipo de organização, a Administração Pública apresenta algumas especificidades decorrentes de sua atividade que desaconselha a mera reprodução das diretrizes aplicadas no setor privado. (MARE, 1997). Sua implementação pode colaborar decisivamente com o aumento da produtividade, redução dos custos, inovação e agilidade, demonstrando o respeito à gestão dos recursos públicos envolvidos.

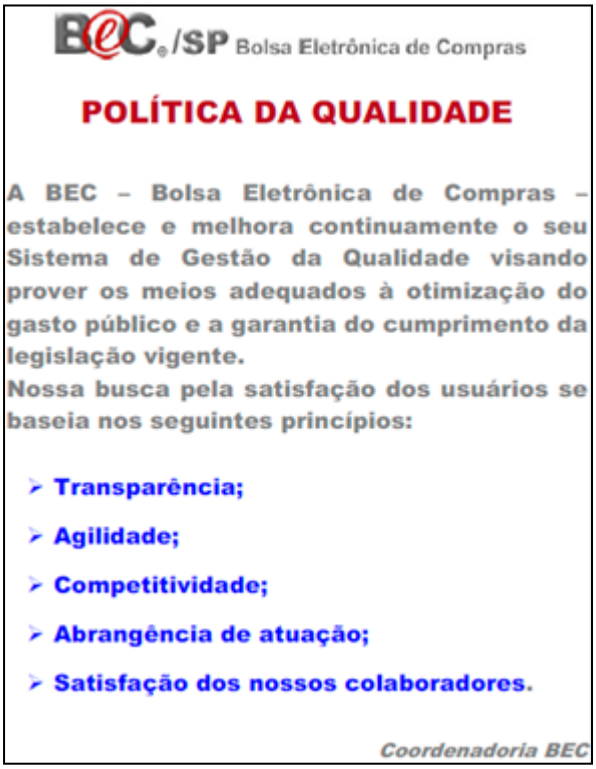
A BEC/SP também ampliou sua capacidade de transparência e comunicação com o oferecimento de diversas formas de comunicação com os usuários, por meio das quais se percebeu que todo o sistema deveria ser entendido e organizado de forma sistêmica para melhor fluidez das informações e atendimento das necessidades de seus usuários.

Evidenciou-se, também, que muitos dos eventos atendidos se repetiam e que em análise mais profunda, poderiam ser evitados se houvesse uma ação preventiva. Foi percebida, então, a necessidade premente da identificação clara e objetiva dos processos, seus algoritmos e suas interações.

Esse processo iniciou-se em janeiro de 2009, com a contratação de uma consultoria responsável pelo desenvolvimento e implementação do Sistema de Gestão da Qualidade - SGQ e preparação para certificação ISO 9001:2008 e consistiu nas seguintes atividades: elaboração do diagnóstico inicial, preparação e criação do SGQ, planejamento para o desenvolvimento do SGQ, definição da política de qualidade e objetivos, desenhos e mapas de processos, planejamento da divulgação do sistema e criação do procedimento de Ação Corretiva e Preventiva, preparação e realização da auditoria interna.

Este processo culminou na certificação em 2010 do SGQ-BEC/SP pela ISO9001:2008.

Figura 2: Política de Qualidade da BEC. **Figura 3: Certificado ISO.**



BEC/SP Bolsa Eletrônica de Compras

POLÍTICA DA QUALIDADE

A BEC – Bolsa Eletrônica de Compras – estabelece e melhora continuamente o seu Sistema de Gestão da Qualidade visando prover os meios adequados à otimização do gasto público e a garantia do cumprimento da legislação vigente.
Nossa busca pela satisfação dos usuários se baseia nos seguintes princípios:

- Transparência;
- Agilidade;
- Competitividade;
- Abrangência de atuação;
- Satisfação dos nossos colaboradores.

Coordenadoria BEC

FUNDAÇÃO VANZOLINI

CERTIFICADO DE SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE

A FUNDAÇÃO CARLOS ALBERTO VANZOLINI

certifica que a organização

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO - BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS
Avenida Rangel Pestana, 300, 16º andar - São Paulo - SP - Brasil

para o seguinte escopo:

Disponibilização de ambiente eletrônico estruturado para aquisição de bens e serviços pelas unidades compradoras da Administração Pública do Estado de São Paulo, seus municípios e entidades conveniadas.

implementou e mantém um

Sistema de Gestão da Qualidade

Através de auditoria da Fundação Vanzolini foi comprovado que este Sistema de Gestão cumpre os requisitos da norma:

NBR ISO 9001: 2008

Sistemas de Gestão da Qualidade - Requisitos

Este certificado é válido até: 26 de Setembro de 2016

Número do Certificado: SQ-14210

São Paulo, 27 de Setembro de 2013

IQNet

SQ-M04737

FUNDAÇÃO CARLOS ALBERTO VANZOLINI
Rua Camburia, 255
Alto da Lapa - São Paulo - SP - Brasil

A validade deste documento poderá ser confirmada em: http://www.vanzolini.org.br/cert/validade

Gestão de Qualidade NBR ISO 9001

OCS 0001

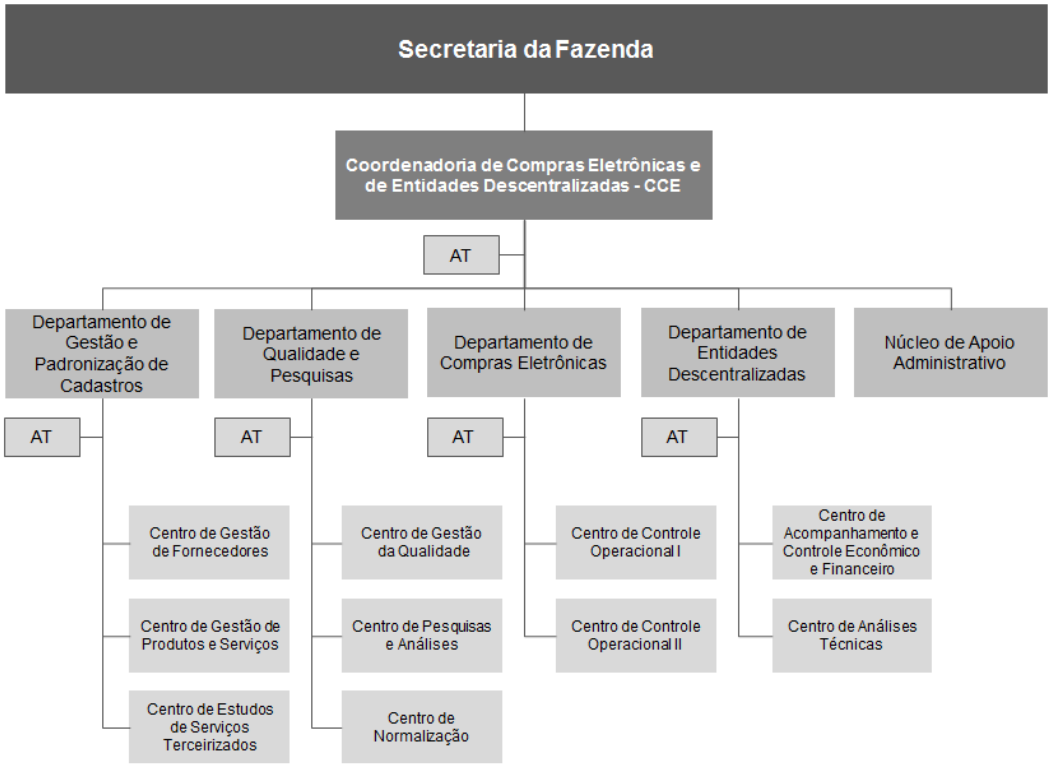
Fonte: www.bec.sp.gov.br

O projeto constou do Plano de Ação da Coordenadoria alinhado ao Planejamento Estratégico da Secretaria da Fazenda, vinculada ao objetivo estratégico “Buscar a qualidade no gasto público”.

O Sistema BEC/SP, a partir da criação do Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ está sendo gerido apoiado em processos com indicadores e metas delineando a melhoria contínua do processo de contratação. Desde a implantação do SGQ, várias ações corretivas e preventivas foram analisadas, sendo que muitas delas, se transformaram em ações necessárias para a implementação dos objetivos propostos com os seus respectivos responsáveis e prazos para a conclusão, com avaliação da melhoria alcançada, retroalimentando todo o SGQ.

A evolução desse sistema aliada ao crescimento da BEC/SP, motivou a revisão da estrutura da coordenadoria, visando internalizar os novos processos de trabalho.

Figura 4 – Organograma Coordenadoria de Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas

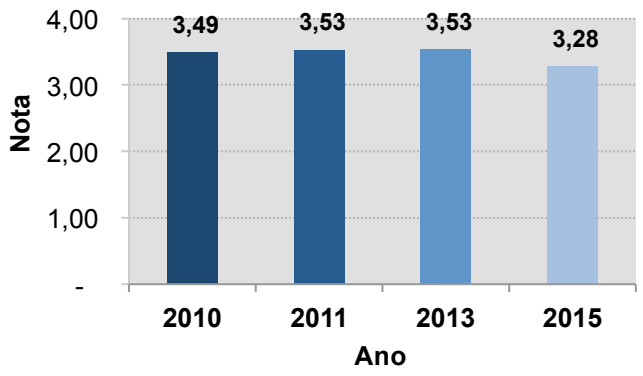


AT: Assistência Técnica

Fonte: Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas – Secretaria da Fazenda do Estado São Paulo

Com a utilização de Sistema de Gestão da Qualidade os indicadores da BEC apontam crescimento ou expansão da abrangência de atuação, controle dos custos por operação e alto nível de satisfação de seus usuários.

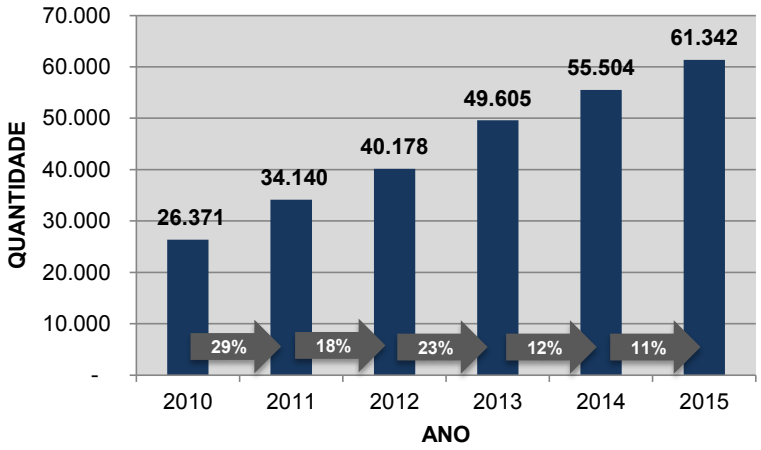
Gráfico 2 – Resultado Pesquisa de Satisfação externa



Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras – www.bec.sp.gov.br

Tendo em vista a qualificação das notas (1- ruim, 2 – regular, 3- bom e 4- ótimo) percebe-se que a BEC se mantém em níveis elevados de satisfação.

Gráfico 3 – Série histórica de fornecedores cadastrados



Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras – www.bec.sp.gov.br

A partir do projeto de implantação da ISO 900:2008, ficou evidenciada a importância do desenvolvimento das competências de seus colaboradores. Motivando a criação de uma área responsável pela gestão e implementação de capacitação, tanto para usuários internos como externos.

8. Aprimoramento contínuo

Melhorias constantes são implantadas na Bolsa Eletrônica de Compras – BEC/SP, visando ampliar o nível de transparência para os usuários e cidadãos. Dentro do processo de modernização do Sistema BEC/SP, vislumbrou-se a

oportunidade de implantar outras ferramentas, colaborando com o aperfeiçoamento da gestão, organizando, padronizando e imprimindo maior celeridade aos processos de trabalho, ampliando o conceito de transparência na divulgação de informações.

8.1 Painel de Negociação do Fornecedor

A implantação do Painel do Fornecedor na BEC proporciona aos fornecedores cadastrados, que pretendem negociar com o Estado de São Paulo, visão dos procedimentos de compras em único local, além de permitir melhor usabilidade e navegabilidade pelo sistema.

O painel aprimora a interatividade com o fornecedor, que pode se organizar a partir de uma listagem de ofertas de compras, contemplando as diversas formas de aquisição e trazendo maior agilidade a todo o processo, o qual fica favorecido com o aumento da competitividade e da transparência nas negociações eletrônicas.

Essa iniciativa, de característica singular no serviço público foi vencedora, em 2014, do Prêmio E-Gov - Excelência em Governo Eletrônico, de abrangência nacional, promovido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de TIC – ABEP e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

8.2 Sistema Integrado de Suprimentos – SIS

A tramitação de processos administrativos para aquisição de bens e contratação de serviços na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo ganhou maior celeridade e segurança desde a implementação do Sistema Integrado de Suprimentos – SIS em novembro de 2014, com significativa diminuição na quantidade de dias de tramitação desses processos e com aumento da transparência, celeridade e economia processual.

Criado para substituir, futuramente, o processo físico pelo eletrônico, de solicitação de materiais e serviços, o processo em trâmite nesse sistema tem início com a requisição de compra pelo departamento interessado e é finalizado com a emissão da Oferta de Compra, documento integrado à execução orçamentária e

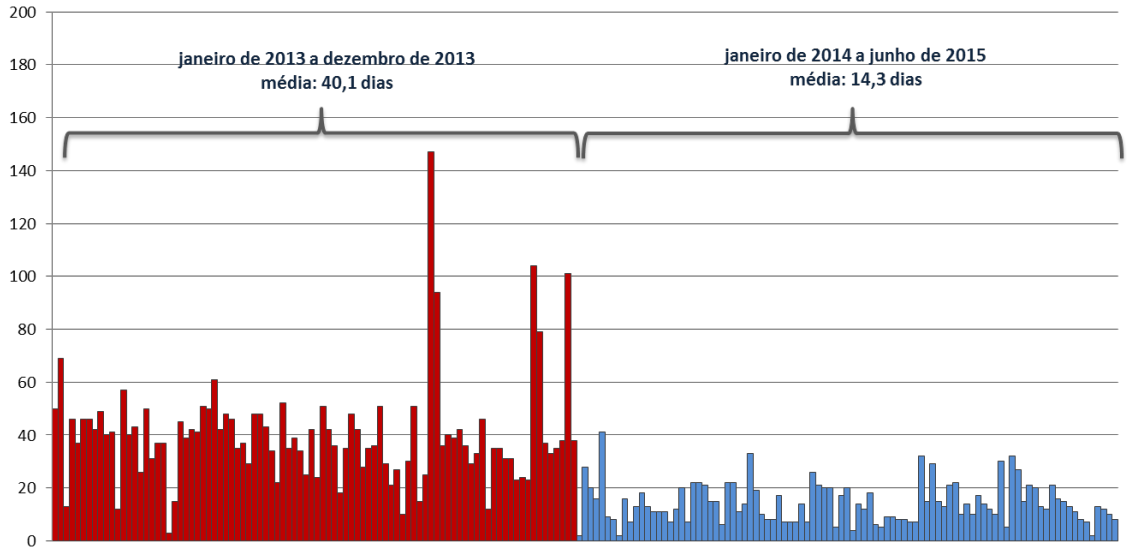
financeira, que permite a reserva da dotação correspondente, mediante a pesquisa de preços realizada pela unidade contratante, sendo submetida, na sequencia, ao ambiente de negociação da BEC/SP.

O sistema proporciona, ao usuário, a visualização do trâmite processual sob sua responsabilidade, bem como, permite, a todos os envolvidos no processo, um maior nível de controle sobre as etapas que integram o processo em questão.

A implantação do SIS permite que vários sistemas sejam a ele integrados, evitando o retrabalho e colaborando para imprimir maior consistência às informações, celeridade na tramitação e controle do processo, com possibilidade de expansão para a administração pública estadual.

Entre outras vantagens, o avanço quantitativo mais claro do sistema tem sido a diminuição no tempo de duração da fase preparatória do processo de aquisição que anteriormente estava em formato físico. O que antes demorava em média 40,1 dias para ser concluído, hoje tem duração de 14,3 dias.

Figura 5 – Comparativo de tempo de processamento



Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras – www.bec.sp.gov.br

8.3 E-sanções

O projeto e-sanções tem por objetivo estabelecer as diretrizes básicas para os processos administrativos de aplicação de penalidades decorrentes de infração em processos licitatórios ou contratos administrativos.

Entre as punições encontram-se a suspensão temporária ou o impedimento de participar de novas licitações e contratações junto ao poder público estadual, ou, ainda, a possibilidade de se declarar o fornecedor inidôneo. Além dessas sanções, o sistema também permite a aplicação de multas e advertências às empresas que apresentarem problemas, durante a execução de contratos celebrados com o Governo do Estado de São Paulo.

A meta prioritária desta iniciativa é que seja mantido o nível de qualidade dos serviços prestados, em um patamar condizente com o que foi previamente contratado e caso isso não venha a ocorrer, que o Poder Público possa se resguardar dos prejuízos acarretados, atribuindo o ônus, ou parte dele, para as empresas responsáveis.

A transparência e rapidez na aplicação de penalidades agrega valor ao processo de controle e amplia a transparência e a impessoalidade, trazendo maior profissionalização ao procedimento de contratação.

O Sistema e-Sanções (Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas) se operacionaliza por meio de um fluxo de trabalho eletrônico, onde serão registradas todas as etapas que envolvem o processo de aplicação de penalidades administrativas no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo.

8.4 Evolução dos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - Cadterc

O Cadterc - Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados (www.cadterc.sp.gov.br) foi incorporado à BEC a partir de 2012 e teve como pretensão otimizar a utilização desses estudos por parte da administração pública estadual. Esses estudos objetivam divulgar as diretrizes para novas contratações de serviços terceirizados, com padronização de especificações técnicas e valores limites (preços referenciais) dos serviços mais comuns, levando em consideração critérios de relevância e risco na contratação. Subsidia, ainda, o gestor público na construção de seu processo licitatório, por meio da disponibilização de minutas de editais e contratos, especificações técnicas, propostas de preços e orientações para fiscalização da execução contratual. Os Estudos são atualizados anualmente nos meses que são realizados os acordos coletivos das categorias profissionais.

Em 2014, a Corregedoria Geral da Administração - CGA, que acompanha os contratos de serviços terceirizados, elaborou um relatório concluindo que o Cadterc havia gerado economia de aproximadamente R$ 37 milhões nos contratos firmados pelo Estado de São Paulo. Sendo um centro de gestão do conhecimento, o Cadterc não fica restrito à utilização pelo Estado, por se encontrar disponibilizado na Internet. Pela importância que os estudos representam, vários entes federativos tem manifestado interesse em conhecer esse modelo de gestão, assinando convênio com o Estado de São Paulo. Atualmente, o Cadterc dispõe, de 18 estudos técnicos:

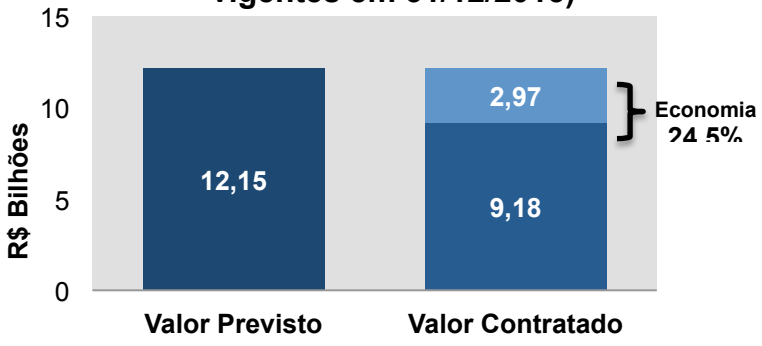
Figura 6 – Estudos técnicos

Volume 1 – Vigilância patrimonial
Volume 2 – Portaria
Volume 3 – Limpeza Predial
Volume 4 – Transporte de Funcionários
Volume 5 – Alimentação de Presos
Volume 6 – Alimentação Fundação Casa
Volume 7 – Limpeza Hospitalar
Volume 8 – Alimentação Hospitalar
Volume 9 – Alimentação de Empregados
Volume 10 – Lavanderia Hospitalar
Volume 11 – Moto Frete
Volume 12 – Gases Medicinais
Volume 13 – Vigilância Eletrônica
Volume 14 – Impressão e Reprografia Corporaiva
Volume 15 – Limpeza Ambiente Escolar
Volume 16 – Locação de Veículos
Volume 17 – Abastecimento de Veículos
Volume 18 – Manut. Conservação de Jardins

Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras – www.bec.sp.gov.br

Além dos 18 volumes, são divulgados outros 19 estudos com preços referenciais que utilizam como base parâmetros específicos para atender necessidades particulares de outros órgãos e entidades da administração paulista. Ao longo do ano, o Cadterc atualiza e divulga 1.291 preços referenciais para as novas contratações de serviços terceirizados. O maior volume de contratações de serviços Cadterc concentra-se na área da Saúde que apresentou, em dezembro de 2015, o valor contratado de aproximadamente 1,4 bilhão. Há estudos técnicos de lavanderia, limpeza e alimentação voltados para atender as necessidades da administração em ambientes hospitalares.

Gráfico 4 - Economia nas Contratações de Serviços Cadterc (contratos vigentes em 31/12/2015)



Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras

A economia proporcionada nos contratos dos serviços Cadterc corresponde à média da diferença percentual entre os preços referenciais atualizados (preços máximos) para o ano e os preços negociados na modalidade de licitação pregão eletrônico contemplando os contratos vigentes em 2015, ainda que celebrados em período anterior. A economia média representa 24,5%.

9. Oportunidades de melhoria

O processo de aprimoramento da BEC permite identificar oportunidades de melhoria e desenhar planos de ação para atingir os objetivos desejados. No que se refere aos objetivos da Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas – CCE, fica evidenciado o de aumentar a eficiência e a eficácia dos processos de trabalho por meio do aprimoramento do controle do gasto público e dos serviços por ela prestados. A partir desse objetivo novas oportunidades encontram-se delineadas para agregar valor ao processo de contratação de bens e serviços.

9.1 Sistema Eletrônico de Gerenciamento de Registro de Preços

O crescimento da utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, permitiu que novas funcionalidades fossem agregadas a esse sistema, para contemplar as diversas demandas das unidades compradoras. Inserindo-se nesse contexto, a funcionalidade que permite utilizar a ata de Registro de Preços foi disciplinada pelo Decreto n° 47.945 de 2003.

O interesse pelo uso do Registro de Preços pode ser explicado pelas variadas vantagens que traz para o processo de compras públicas, tais como: planejamento de demandas e consequente racionalização, compartilhamento das compras entre Órgãos e entidades da Administração, além de permitir que a mesma se beneficie do ganho de escala. Entretanto, para que todas suas funcionalidades fossem utilizadas de forma eficiente, foi necessário o desenvolvimento de sistema para gerenciar os Registros de Preços praticados pelo Estado, de modo que contemplasse o procedimento desde seu início até as etapas posteriores à lavratura da Ata de Registro de Preços.

Assim, surgiu a oportunidade de desenvolver o Sistema de Gerenciamento de Registro de Preços que consiste em padronizar e aprimorar as etapas contempladas no processo de Registro de Preços, proporcionando maior controle, modernização e desburocratização do processo de compra, eficiência no planejamento de demanda e ganhos de produtividade no gerenciamento das Atas. Ademais dessas vantagens, o sistema traria redução de custos, economicidade de recursos humanos e operacionais destinaria ampla transparência aos processos de aquisição realizados sob essa sistemática de negociação.

9.2 Sistema de Gerenciamento dos Contratos de Serviços Terceirizados

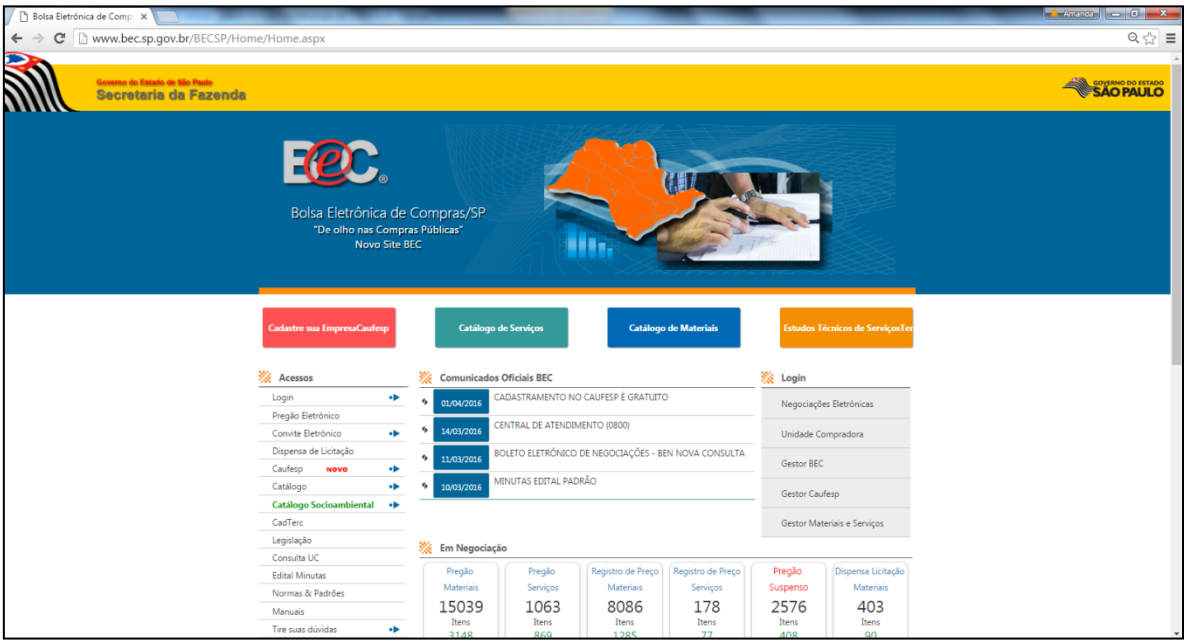
Consiste na implantação de um Sistema de Gerenciamento de Contratos dos Serviços Terceirizados, integrado com os demais sistemas existentes, de modo a aprimorar o monitoramento dos contratos e serviços com maior consistência de informações.

Esse sistema permitirá que sejam incluídas as informações físico-financeiras de execução dos contratos, identificando os desembolsos mensais, contribuindo para melhorar o monitoramento das contratações vigentes, colaborando também com a etapa de planejamento que antecede as novas contratações.

9.3 Reconhecimento

O sucesso da BEC/SP tem sido reconhecido pelos formadores de opinião, culminando em diversas premiações que colocam a ferramenta como exemplo de excelência na área de compras governamentais.

Figura 7 – Página principal site da BEC/SP



Fonte: http://www.bec.sp.gov.br/BECSP/Home/Home.aspx

10.Conclusão

A busca pelo aumento da eficiência na gestão dos recursos é tão necessária quanto constante no cotidiano de uma administração, em especial, a pública. As demandas da sociedade são crescentes e atendê-las com o orçamento disponível é um desafio cotidiano do gestor público que perpassa governos e exige dedicação intensa e de longo prazo.

A análise do histórico da Bolsa Eletrônica permitiu visualizar que a sua utilização está alinhada a uma nova postura do Estado, mais voltada à eficiência e efetividade do gasto público. Os limites legais, por si só, não exigem estagnação do Estado, que pode continuar a evoluir com propostas de aprimoramentos nos processos de trabalho identificadas pelos próprios gestores públicos.

A eficiência na gestão dos recursos públicos ainda encontra muito espaço para ser ampliada e merece iniciativas cada vez mais desafiadoras. A análise do artigo, dentro de sua restrita capacidade de avaliação, identifica que ferramentas de gestão como a Bolsa Eletrônica de São Paulo colaboram, decisivamente, com a evolução e profissionalização da Administração Pública, a qual se percebe carente de iniciativas inovadoras e com dificuldade de manter os atuais procedimentos excessivamente burocráticos e tão custosos para o Estado e para o cidadão.

11. Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 9001:2008 Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos.* Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL, Alexandre F. Barbosa. Centro de Estudos Sobre As Tecnologias da Informação e da Comunicação. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC governo eletrônico - 2010. São Paulo: CGI.br, 2010. Disponível em: <http://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-da-informacao-e-da-comunicacao-no-brasil-tic-governo-eletronico-2010/9>. Acesso em: 06 ago. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva Internacional. Editora 34 Ltda. ENAP. 1998.

CADTERC < http://www.cadterc.sp.gov.br/ > Acesso em 02.05.2016

DINIZ, Eduardo Henrique et al . O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, fev. 2009.

FERRER, Florencia. A redução de custos no Estado de São Paulo pela imlementação de meios eletrônicos. 2003. Disponível em: <http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=106> Acesso em: 09/05/2016

ISO. Disponível em:< http://www.iso.org/iso/home.html>. Acesso em:09/05/2016

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – *Programa da qualidade e participação na administração pública,* Caderno 4, Brasília, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Organização das Nações Unidas. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 05 ago. 2014.

SOBRE OS AUTORES

Alessandro Moreira Silva
É Analista do Tesouro do Estado do Amazonas, Mestre Cervejeiro pela Câmara da Indústria e Comércio para Munique e Alta Baviera e graduado em Engenharia Química pela Universidade Federal da Bahia. Possui especialização em Gestão Empresarial e MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Ingressou na carreira pública em 2006 como Analista do Tesouro Estadual. Ocupa atualmente a função de Coordenador de Compras e Contratos Governamentais no Estado do Amazonas, sendo particularmente responsável pela integração das administrações tributária, orçamentária, contábil e financeira à cadeia de suprimentos como estratégia de agregação de valor. Dentre as principais experiências profissionais na iniciativa privada, destacam-se a administração de projetos de melhoria e "revamp" (revisão e ampliação), gerenciamento de processos, auditoria interna de qualidade e meio-ambiente, formação de facilitadores em Manutenção Produtiva Total (TPM), com ênfase nos pilares de Manutenção Autônoma e Melhoria Contínua, em plantas de produção de indústrias tais como Nitrocarbono, Companhia Antárctica Paulista, Ambev e Cervejarias Kaiser.

Aline Lopes Lima
Bacharel em administração pela Universidade do Estado da Bahia. Foi coordenadora de Estoque na Superintendência de recursos Logísticos – SRL da Secretaria da Administração do Estado da Bahia – SAEB. É coordenadora de registro de preços (compras) na SRL/SAEB.

Amanda Silva Ballesteros
Possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo (2013), Diploma de Espanhol como Língua Estrangeira em nível avançado pelo Instituto Cervantes. Atuou no terceiro setor prestando serviços para Pastoral da Criança Carapicuíba. Possui experiência na iniciativa privada, tendo trabalhado na multinacional Johnson e Johnson na área de marketing. Atualmente é servidora da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo no cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas da Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas.

Ana Lucia Dezolt
Especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID no Brasil desde 1994, responsável atualmente pela supervisão de projetos de modernização da gestão fiscal em estados brasileiros. Com atuação transversal aos temas fiscais e municipais, realizando no Brasil a interlocução setorial com o Governo Brasileiro sobre o tema de Compras, membro do grupo de análise de temas sobre PPPs e do grupo de reengenharia de processos do Banco. Áreas de trabalho: gestão de compras; revitalização de áreas históricas; descentralização e capacidade Institucional; administração tributária e finanças públicas; desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento. Trabalhos publicados em finanças públicas e gestão por resultados. Foi Professora de Relações Econômicas Internacionais no Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores e consultora para a Série de Política Fiscal da Comissão Econômica para América Latina e Caribe/CEPAL, realizada em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA (1989/1994). É Economista graduada pela Universidade

de Brasília - UnB, pós-graduada em psicologia pela Universidade do Centro de Estudos Universitários de Brasília – UNICEUB, mestrado em economia incompleto pela UnB, e especialização em avaliação e gestão de projetos (BID).

Ana Luiza Camargo Hirle
Pós graduação em Direito Público pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, e graduação em Administração com Ênfase em Administração Pública, pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. É Gestora da Coordenadoria de Normatização do Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, servidora de carreira da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Danielle Montenegro Melo Freitas
Graduada em Administração pela Faculdade Integrada do Ceará - FIC, com MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Experiência de 18 anos na área comercial, e em gerenciamento de projetos através da coordenação de programas de financiamento externo na área pública. Atuando na assessoria de projetos prioritários e na Coordenação do Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde - PROEXMAES.

Diego Souza Lobão
Graduado em Direito com ênfase em Direito Econômico pela Faculdade Baiana de Ciências - FABAC. É Advogado. É Coordenador de Processo de Regularidade de Fornecedor - CPRF e Presidente da Comissão Processante Central – CPC da Secretaria da Administração do Estado da Bahia - (SAEB).

Edwin Tachlian
Especialista em Aquisições do BID no Brasil. De nacionalidade francesa, é mestre em Direito e Economia pela Universidade de Paris 10 e cursando doutorado em Direito Público. Com mais de 7 anos de experiência em aquisições públicas na América Latina, atuou previamente como consultor na Sede do BID sobre o fortalecimento e utilização de sistemas nacionais de compras publicas nas operações financiadas pelo BID. Edwin foi igualmente líder de investigação em direito e economia em varias universidades em Colômbia, Franca e Estados Unidos, e trabalhou em aquisições no setor privado.

Gabriela de Azevedo Leão
Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro em Belo Horizonte, e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. É especialista em políticas públicas e gestão governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

Gilberto Porto Barbosa
Mestre em administração pela Fundação Getulio Vargas com extensão pela Darla Moore School of Business da University of South Carolina, MBA em Finanças e Controladoria, pós graduação em Inteligência Competitiva, extensão em estratégia pela Harvard Business School e graduação em administração pela Universidade de Brasília. É professor associado de cursos de pós-graduação na Fundação Getulio Vagas, em programas de educação executiva na Fundação Dom Cabral e em escolas de governo. É certificado CBPP em gestão de processos pela ABPMP-BR. É Diretor do Instituto Publix.

Henrique Jorge Javi de Sousa
Físico. Graduado pela Universidade Estadual do Ceará. Atuação em Consultoria, com ênfase às áreas de gerenciamento por processos, acreditação, estatística hospitalar, BSC (Balanced Scorecard). Coordenou o Programa de Expansão e Melhoria da Atenção Especializada em Saúde do Governo do Estado do Ceará. Exerceu o cargo de Presidente de Organização Social de Saúde. Atualmente Secretário da Saúde do Ceará.

Íris Alves Miranda Negrão
Graduada em Administração com ênfase em Sistemas de Informação pela Faculdade Ideal. Especialista em Gestão Logística e Patrimonial pelo Centro Universitário Toledo. Atualmente é gerente da Gerência de Registro de Preços da Secretaria de Estado de Administração do Pará, também exercendo a função de pregoeira.

Julye Beserra
Pós graduação em Gestão Estratégica de Negócios pela FUMEC a concluir em 2016. Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro em Belo Horizonte. É Especialista em políticas públicas e gestão governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

Leonardo Lacerda Bittencourt Maciel
Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais.

Leslie Harper
Tem mais de 18 anos de experiência como profissional de desenvolvimento internacional trabalhando na América Latina e Caribe, com foco em gestão e reforma do setor público. Desde 2008 coordena o tema de modernização de compras públicas no Departamento de Instituições para o Desenvolvimento do BID, tendo constituído um programa estruturado que inclui iniciativas em 24 dos 26 Países Membros do Banco. Gerencia um portfólio de US$80 milhões de dólares relacionado a compras públicas e gestão pública financeira, incluindo dois programas de empréstimos baseados em políticas no Suriname, 4 empréstimos de investimentos e 11 cooperações técnicas. Participou como membro de equipe para a assessoria técnica na área de compras públicas para investimentos em empréstimos na Colômbia, República Dominicana, Jamaica e Trinidade-Tobago. Também liderou

uma grande iniciativa de fortalecimento e modernização das compras públicas nos Países do Caribe por meio de um programa de Bens Públicos Regionais do BID que apoia o desenvolvimento do tema. Para tanto, criou a Rede de Compras Públicas Caribenha que promove a difusão do trabalho de profissionais sobre reforma e modernização desta área. É líder de equipe de uma grande iniciativa que provê 800 indicadores sobre gestão p\ublica para usuários em todo o mundo, denominada DataGov, incluindo o desenvolvimento de indicadores sobre a performance das compras públicas, sendo o banco de dados mais visitado do Banco, atualmente em aperfeiçoamento. Antes de se juntar ao BID, trabalhou no Chile por dois anos em um projeto de fortalecimento de governo local como voluntária do Corpo de Paz em um município rural do País. Leslie é americana, fluente em espanhol e português.

Marilia de Souza Santos
Especialista em Aquisições do Banco Interamericano de Desenvolvimento, desde 2010. Graduada em Economia pela Universidade de Brasília e MBA em Elaboração, Análise e Avaliação de Projetos e em Gestão de Riscos pela Fundação Getúlio Vargas. Responsável pelas questões fiduciárias (preparação, apoio ao planejamento e execução, supervisão e avaliação), em especial das aquisições e contratações, da Carteira de Programas (Operações de Crédito – Empréstimos) e Cooperações Técnicas financiadas pelo BID junto aos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal do Brasil.

Matheus Hortas Raposo
Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. Assistente de Gestão Estratégica de Suprimentos (SEPLAG/RJ).

Marta Sampaio de Freitas
Pós-Doutorado em Farmacologia Bioquímica e Molecular pela University of California de San Diego, pós-doutorado em Morfologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutor em Bioquímica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e graduação em Farmácia e Bioquímica pela Universidade Católica de Pelotas. É Analista Executivo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro.

Mario Tinoco da Silva Filho
Mestrado em Administração pelo IBMEC e graduação em Relações Internacionais. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SEPLAG/RJ)

Marcos Sandro Braga Fernandes
Graduação em Administração Geral (Universidade do Estácio de Sá, UNESA). Assistente Executivo de Gestão Estratégica de Suprimentos (SEPLAG/RJ). Já foi líder Administrativo (Pepsico do Brasil S/A), Auxiliar Administrativo (Centro Auditivo Telex S/A) e Analista Logístico (Rangel Heringer e Cia Ltda).

Marcelino Manhani Junior
Graduado em administração de empresas. Assessor do Departamento de Administração de Material (DEAM) da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) e gestor do Sistema de Gestão de Materiais, Obras e Serviços (GMS) do Governo do Estado do Paraná.

Maria de Fátima Alves Ferreira
Executivo Público, Coordenadora da Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas – CCE, na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, responsável pela gestão da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – BEC/SP e das entidades descentralizadas. Formada em administração de empresas, pós-graduada em Controladoria Governamental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e especialização em administração pública pela Japan International Cooperation Agency – JICA. Docente na Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap, Escola de Governo do Estado de São Paulo, na área de gestão de suprimentos, cursos presenciais e a distância. Atua na gestão de projetos internacionais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Possui, ainda, ampla experiência em reorganização administrativa e implantação de novos projetos de governo, tais como: Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo - BEC/SP; Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado – Caufesp; Sistema Integrado de Informações Físico-financeiras – Siafisico; Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – e-Sanções; Sistema de Entidades Descentralizadas – Siedesc e Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ da BEC/SP.

Marisa Ribeiro de Lima
Graduada em Estudos Sociais com Pós-graduação em Gestão do Conhecimento. Atua como Diretora do Departamento de Administração de Material (DEAM) da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência.

Rodrigo Lemos da Silva
Graduação em Ciência Contábeis pela UFRJ e MBA em Finanças pela Escola Politécnica/UFRJ. Analista de Planejamento e Gestão da SEPLAG/RJ.

Thiago Freitas Matos
Graduado em Administração pela Faculdade Estácio de Sá. Atualmente é Diretor de Gestão da Cadeia Logística do Estado do Pará, exerce a função de pregoeiro e presidente da Comissão Especial de Licitação da organização de concursos públicos.

Veruska Evanir Pereira
Possui graduação em Administração de Empresas Faculdades Integradas de Guarulhos (1991), Pós-Gradução em Controladoria Governamental pela PUC/SP, Especialização em Economia pela George Washington University/EUA, MBA Executivo Internacional pela University of Pittsburgh/EUA e Mestre em Engenharia de Produção pela UNINOVE/SP. Atualmente é servidora da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo na direção do Departamento de Qualidade e Pesquisa da Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas e responsável pelo Sistema de Gestão da Qualidade da Bolsa Eletrônica do Estado de São Paulo BEC/SP, certificado pela NBR ISO9001:2008. Instrutora da Escola Fazendária do Estado de São Paulo – FAZESP, tutora dos cursos de Disseminação de Educação Fiscal - ESAF e docente em cursos de Pós-Graduação nas áreas de Gestão da Qualidade, Gestão Financeira e Orçamentária e Gestão Pública.

Welson Kleiton Antonio de Souza
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais. Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) e graduado em Administração Pública pela FJP. Desenvolve atividades de assessoria na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG).

Apoio: