

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O GERENCIAMENTO DE AQUISIÇÕES: APLICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO PMBOK NO SETOR PÚBLICO**

**RENATO E COSTA**

ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO - EPPEN/UNIFESP

**HELOISA CANDIA HOLLNAGEL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

**RICARDO LUIZ PEREIRA BUENO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

# COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O GERENCIAMENTO DE AQUISIÇÕES: APLICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO PMBOK NO SETOR PÚBLICO

## Introdução

Mesmo em tempo de recessão econômica, o Governo Federal é certamente o maior comprador de produtos e serviços do país. Segundo o Ministério do Planejamento, somente para 2016, o valor total dos processos de compras alcançou a marca de R\$ 51.070.690.300,78, distribuídos em 105.658 diferentes processos de compras. Destes, foram gastos na ordem de R\$ 1.442.530.000,00 para a modalidade de Concorrência em âmbito federal (MPOG, 2017).

Todo o processo de aquisições no poder público, em todos os níveis e poderes, é ordenado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações (Brasil, 1993), que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações.

O atual contexto da administração gerencial e reforma do papel do Estado, o conceito de Gestão de Compras Públicas ganhou novo enfoque, sempre visando otimizar o investimento público e a prestação de serviços para a comunidade. Assim, as compras públicas fazem parte de um processo maior: o Sistema de Suprimentos, da qual a licitação é apenas uma parte, apesar de ser talvez a principal. Nesse passo, insta salientar que a licitação:

“(…) é procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”. (DI PIETRO, 2005: 209).

Em resumo, é possível dizer que a licitação – realizada nas modalidades de Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão – é ato pelo qual o poder público adquire bens, obras e serviços, sendo seu objetivo garantir a observância dos princípios constitucionais, permitindo assim a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública, ou seja, a proposta que melhor atenda o interesse público.

Mas, em que pesem as precauções objetivadas pela Lei Federal nº. 8.666/1993 e os avanços que vêm se construindo no campo das aquisições públicas nos últimos 15 anos, ainda são recorrentes as críticas quanto à ineficiência, à ineficácia, à falta de planejamento e ao controle das compras públicas.

Um exemplo é o estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2014) que mostra que, somente no setor de Infraestrutura de Transporte para escoamento de produção Agrícola e Industrial, um planejamento eficiente das aquisições de obras de interligação entre intermodais viários, o Brasil poderia gerar uma economia na ordem de 21,6 bilhões de reais entre 2014 e 2020.

Entre as diversas formas que podem aprimorar a Gestão de Aquisição de Compras, tem se destacado, nos últimos anos, a proposta pelo Guia *Project Management Body of Knowledge* - PMBOK. O Guia PMBOK apresenta um “subconjunto do conhecimento em gerenciamento de projetos que é amplamente reconhecido como boas práticas” (PMBOK 2013:02). Entre as áreas de conhecimentos em Gestão de Projetos apresentadas no PMBOK, está o Gerenciamento das Aquisições do Projeto, reconhecida pelo presente projeto como uma área fundamental para o Poder Público brasileiro. Essa área de conhecimento:

“(...) inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados [abrangendo] os processos de gerenciamento de contratos e controle de mudanças que são necessários para desenvolver e administrar contratos ou pedido de compra”. (PMBOK 2013:02).

Ou seja, é a área cujo objetivo é obter materiais, equipamentos ou serviços externos ao projeto de acordo com o planejamento os e parâmetros técnicos de desempenho, qualidade, prazos, e de custos definidos quando autorizados.

O Gerenciamento de Aquisições de Projetos, segundo Garret (2001), está dividido o Gerenciamento em seis etapas, quais sejam: 1) Planejamento das Aquisições; 2) Preparação das Aquisições; 3) Obtenção de Propostas; 4) Seleção de Fornecedores; 5) Administração dos Contratos; 6) Encerramento do Contrato., existindo para elas seus processos específicos.

Frente à descrição supracitada e considerando que o PMBOK apresenta as reconhecidas “boas práticas” em gerenciamento de projetos, este trabalho tem por objetivo analisar as possibilidades de aplicação dos processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisição, dispostos no PMBOK, na área de aquisições do Poder Público, em especial para os procedimentos de licitação na modalidade Concorrência, verificando se é possível realizar melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais.

Este Trabalho se caracteriza como uma Análise Teórica, na medida em que ele fará, através de uma descrição e uma comparação, uma análise crítica de dois modelos de Gestão de Aquisições já existentes, PMBOK e Lei Federal nº 8.666/93, a partir de um referencial conceitual já amplamente discutido e definido. Quanto ao Paradigma da Pesquisa, esse será qualitativo, não se utilizando de amostras probabilísticas, mas apoiando-se no método indutivo, partindo de informações suficientemente constatadas/conhecidas, buscando aprofundá-las com a inserção de novas premissas, ampliando as análises existentes.

Já a finalidade da pesquisa se caracteriza como descritiva, visto que visa expor a característica de dois processos/fenômenos já existentes e estabelecer uma relação (ou não) entre eles, sendo que sua contribuição final será proporcionar uma visão aprofundada sobre ações já existentes e conhecidas. Os meios, por sua vez, consistirão em uma pesquisa bibliográfica, a fim de proporcionar o entendimento de uma temática com base em informações teóricas publicadas em documentos – nesse caso, em especial, o PMBOK e a Lei Federal nº 8.666/1993.

Para alcançar os objetivos propostos, está dividido nos seguintes capítulos, Diagnóstico da Situação problema, que visa contextualizar e mostrar a relevância dessa pesquisa, a proposta de Intervenção, partir da leitura dos teóricos anteriores, far-se-á uma comparação entre os processos de compras descritos no PMBOK e na Lei Federal nº 8.666/1993, observando em que pontos ambos se aproximam e se distanciam. Através da organização desses processos em sua similaridade estrutural, será possível, no capítulo seguinte, analisar-se se é possível a aplicação das boas práticas propostas no PMBOK nas Licitações da modalidade Concorrência.

Por fim, como conclusão, que mostra a contribuição social deste trabalho pretende-se construir propostas de melhorias ao procedimento de licitação com base nos processos de Gerenciamento de Aquisição dispostos no PMBOK.

### **1. Diagnóstico da Situação-Problema**

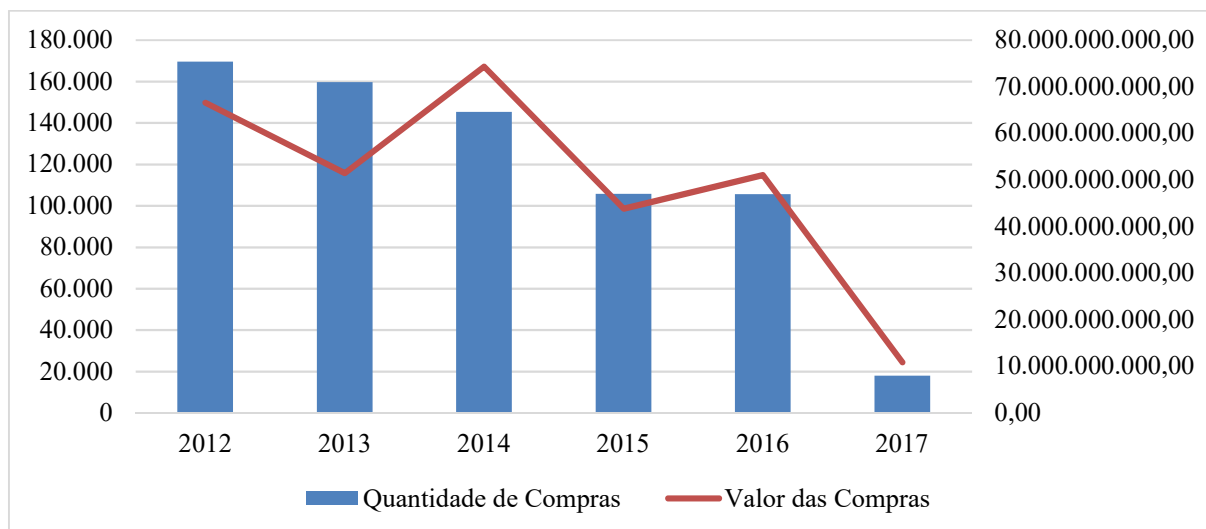
As ações que visam propor melhorias aos processos de aquisições pela Administração Pública podem advir das práticas do PMBOK, já que estas representam um grande potencial de gerar economia, eficiência e eficácia com os gastos, sobrando, então, maiores recursos para investimentos e outros, sendo que, no caso dos gastos públicos, poder-se-ia investir em políticas distributivas ou redistributivas e, portanto, na melhoria da qualidade de vida da população.

A comprovar essa proposta está a criação, em 2014, da Central de Compras e Contratações do Poder Executivo Federal, subordinada ao Ministério do Planejamento (Decreto Federal nº 8.189/2014), órgão cuja função é centralizar a aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum aos órgãos da Administração Pública Federal, modelo muito próximo ao conceito de Contratação Centralizada proposto pelo PMBOK.

Somente a compra de serviços compartilhados de telefonia pelo órgão referido conseguiu economia na ordem de 49,5% para o orçamento da União (aproximadamente 70 milhões de reais), em 2014, em relação ao ano de 2013 (BRASIL, 2014). Houve, ainda, a criação, por essa mesma Central, do sistema de compra direta, sem intermediação de agências de viagens, de passagens aéreas, que, em menos de um ano de implementação, está a gerar uma economia média de 21 % em relação à mesma despesa do ano passado, isto é, uma estimativa de economia de 118 milhões de reais somente para o ano de 2015. (MPOG, 2017).

O Portal “Compras Governamentais”, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), traz dados que concentram, em um só local, os dados de compras públicas realizadas no país. Como aponta o Gráfico 01, até abril de 2017, conforme aponta o Painel de Compras Públicas do Governo Federal (MPOG, 2017), foram realizados 17.991 processos de compras totalizando o valor de R\$ 10.894.583.856,59. Se mantido o potencial de economia como demonstrado acima, poderíamos economizar até 3 bilhões por ano.

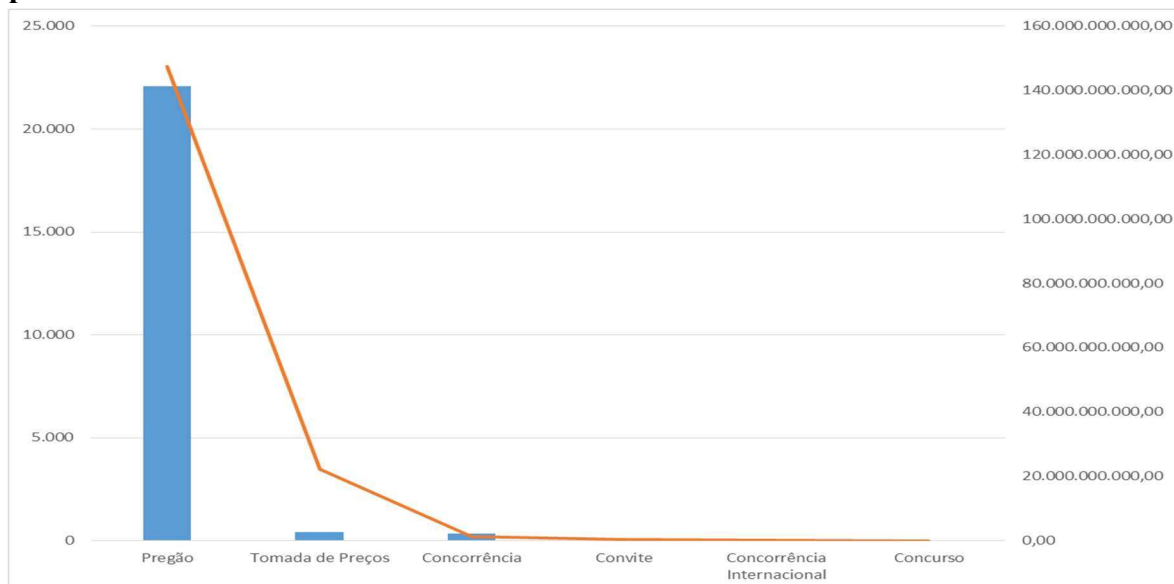
**Gráfico 01 - Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a abril/2017\***



Fonte: Elaboração própria, com base em MPOG, 2017.

Além dos dados gerais, é importante também observar os dados desagregados, quanto do volume total de compras foi realizado em cada modalidade licitatória, conforme aponta o gráfico 02:

**Gráfico 02 - Modalidades de Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a abril/2017\***



Fonte: Elaboração própria, com base em MPOG, 2017.

O gráfico 02 aponta o volume de compras realizadas por modalidade, contabilizadas no eixo esquerdo, e a linha gráfica representa o valor em reais das transações efetuadas, contabilizados no eixo direito.

Apesar do enorme destaque dado ao pregão eletrônico, importante salientar que este é muito utilizado pelo Governo Federal dado que este ente federado possui condições para realizar tal procedimento. Não é o caso da maioria dos 5.570 municípios brasileiros, que ainda encontram na modalidade concorrência a forma de executar suas compras. Mesmo que o foco do presente trabalho seja o olhar para o governo federal, é importante observar que a modalidade de concorrência é, muitas vezes, a principal opção dos demais entes federados.

Outra questão a ser considerada é que, apesar de pouco expressivo frente aos processos realizados por meio de pregão eletrônico, os processos da modalidade concorrência se referem a 3.727 processos ocorridos entre 2012 a abril de 2017, somando a quantia de R\$ 1.398.952.840,65, com potencial de economia de até 310 milhões.

Por todo o exposto acerca do regramento dos procedimentos de aquisições no setor público, é importante termos claro como iniciativas de inovação podem tornar estes procedimentos mais flexíveis, ágeis e de acordo com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

## **2. Intervenção Proposta: mecanismos adotados para solucionar o problema: Relações entre PMBOK e gerenciamento de processos de aquisição governamental**

Inicialmente observando os elementos da fase interna do processo licitatório, dentre os muitos aspectos possíveis de comparação, conforme mencionado, o PMBOK (2013) considera o **planejamento das aquisições** como um processo fundamental, processo este em que há documentação das decisões de compras do projeto, especificação da abordagem a ser adotada e identificação dos possíveis fornecedores, tendo clara a definição sobre quais produtos e serviços precisamos adquirir para um determinado projeto.

O planejamento é estabelecido na conhecida fase interna da licitação, com levantamento de necessidades básicas que precisarão ser supridas via processo de aquisições. O PMBOK (2013) aponta que uma das dúvidas iniciais é entre definir se é necessário fazer ou possível comprar o objeto ou serviço a ser adquirido. O “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) traz algumas outras questões fundamentais a se fazer neste momento inicial, a fim de justificar a necessidade dos produtos ou serviços, como por exemplo (a) qual é a necessidade e urgência? (b) qual é o impacto de resolver este problema? E o de não o resolver? (c) os problemas ou gargalos gerados são problemas maiores que o problema a ser resolvido? (MPOG, 2017)

A lei nº 8.666/1993 traz alguns elementos que se adequam ao estabelecido enquanto ações básicas de planejamento de aquisições para o setor público, conforme já mencionado. É possível observar que estes elementos se assemelham a algumas das etapas do PMBOK (2013), apesar da execução não ser feita seguindo a mesma lógica. Uma possível comparação poder ser observada na Figura :

### **Figura 01 – Comparação entre planejamento de aquisições segundo PMBOK e legislação brasileira**



Fonte: elaboração própria, com base em PMI (2013) e lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A Figura foi elaborada no sentido de confrontar as etapas de planejamento de aquisições conforme PMBOK (2013) e os aspectos que a legislação brasileira insere em cada uma destas etapas. O planejamento das aquisições também é foco do “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017), que destaca a importância do alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e financeiro do setor público. As etapas do planejamento orçamentário, refletidas na construção dos PPAs, LOAs e LDOs, buscam tornar os processos decisórios no setor público mais estruturados e coerentes com uma visão de longo prazo, o que também deve ser buscado pelas aquisições. Se o processo de aquisição não estiver alinhado com o planejamento orçamentário, há fortes indícios que o planejamento, em seu sentido maior de antecipar necessidades e resolve-las da melhor maneira possível, não foi aplicado em nenhum dos momentos, seja na construção do orçamento, seja no processo de aquisições.

A Figura 01, em consonância com os princípios orçamentários e de licitação, busca demonstrar que é possível trazer elementos mais dinâmicos e focados em resultados mesmo com o aparato legislativo existente, mas é preciso considerar ainda que a articulação com outros órgãos, como Tribunais de Contas e Controladorias, enquanto importantes *stakeholders* de

controle da administração pública, também precisam estar alinhados com tais iniciativas para não inviabilizar projetos de mudança.

É possível perceber que a lei nº 8.666/1993 estabelece uma série de elementos em cada uma das etapas, que visam, apesar das inúmeras limitações já apontadas, garantir o melhor processo de aquisições possível. É possível observar que a maior força está no processo administrativo, sendo que há pouco, ou quase nenhum, elemento da legislação brasileira que garanta o envolvimento das diferentes interfaces da organização ou mesmo dos *stakeholders* estratégicos. Os princípios de transparência e publicidade, tão mencionados pelo texto legal, ficam também restritos às fases de seleção dos fornecedores, sendo que todas as etapas de tomada de decisão são realizadas de maneira interna, a critério específico do gestor responsável, considerados os princípios constitucionais de isonomia, eficiência e legalidade.

Após as ações de planejamento e de realização do processo licitatório em si, há ainda a fase de administração das aquisições, que apesar de crucial para seu sucesso, ainda é pouco descrita pela legislação brasileira, sendo que sua prática fica, em muitos casos, limitada às decisões do cargo do gestor responsável.

Conforme explicitado pelo PMBOK (2013), o gerenciamento de aquisições busca adquirir bens e serviços considerando as demais áreas do conhecimento, como integração das áreas e dos *stakeholders*, escopo do projeto, tempo decorrido, custos envolvidos e reduzidos, qualidade do produto, Recursos Humanos, comunicações e riscos. É na etapa de execução que todos estes pontos, como tempo decorrido e qualidade dos produtos ou serviços, podem ser verificados e, caso haja problemas, satisfatoriamente corrigidos. O Controle de qualidade é, portanto, essencial em termos de gestão, mas pouco refletido na legislação brasileira, dado que espera-se apenas a plena realização dos itens anteriormente previstos em edital.

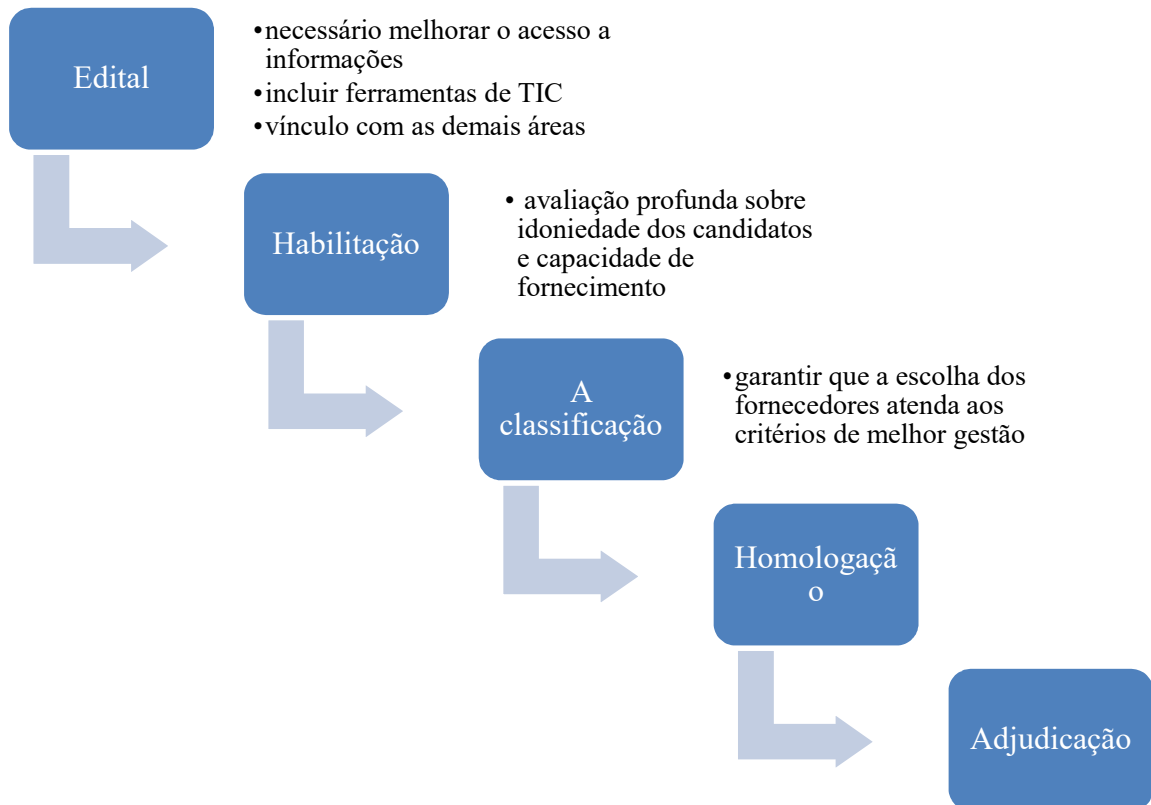
Importante destacar, sobre a fase de encerramento das aquisições, que uma vez que todos os atos públicos precisam ser registrados em processos administrativos, uma vez que toda e qualquer licitação implica um procedimento administrativo formal, conforme mencionado, em termos formais há encerramento, mas dificilmente ocorre validação – ou amortização – dos valores destinados a compras públicas.

O PMBOK (2013), conforme mencionado, sugere que a equipe de gerenciamento do projeto é diretamente responsável por assegurar que todas as aquisições realizadas atendam às necessidades específicas do projeto e, ao mesmo tempo, cumpram as políticas de aquisição da organização. Neste sentido vale observar que a legislação brasileira vincula, por meio do ato administrativo, a responsabilidade do gestor de compras, e a mesma legislação, por meio dos princípios básicos da licitação, também garante padrões mínimos de aquisição para a administração pública. Por outro lado, não há relatos de experiências exitosas em ampliar o escopo de política de aquisição já estabelecido em lei. Em outras palavras, há poucos esforços no sentido de garantir melhores compras no setor público, uma vez que a métrica base é a lógica do menor preço. Vale aqui exetuar a possibilidade de reduzir os preços pela economia de escala e a padronização de itens adquiridos apresentam-se como grandes vantagens no processo de compras centralizadas



Frente a este e outros problemas, propõe-se, com base no gerenciamento de processos, adição de ações ao procedimento básico de licitações estipulado pela lei nº 8.666/1993, considerando também os elementos da fase externa do processo licitatório, conforme Figura

**Figura –02 Proposta de melhoria ao processo licitatório brasileiro**



Fonte: elaboração própria, com base em PMI (2013) e lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A proposta refletida na Figura 02 acrescenta alguns elementos de atenção nas ações já estabelecidas por lei para o processo licitatório em suas fases de planejamento e divulgação para busca dos melhores fornecedores existentes no mercado. As propostas realizadas são elementos que seguem os elementos estabelecidos pelo PMBOK (2013) e que, em complementação, são de simples adequação, o que permite sua aplicabilidade sem alterar a legislação vigente ou acrescentar custos à gestão. Ao contrário, com a melhoria da eficiência do processo de aquisição, a tendência é de maior economia.

Dentre os elementos destaca-se vínculo com as demais áreas, os já mencionados *stakeholders*, pois mesmo no processo licitatório é fundamental vincular não apenas o setor responsável pela licitação, mas também o setor que receberá os produtos ou serviços contratados, o setor responsável pelo pagamento, pelo acompanhamento jurídico do contrato, e assim por diante, incluindo aqui os cidadãos e outro interessados que através da Lei de Acesso a e instrumentos de Controle Social Interno e Externo, podem monitorar e gerar uma transparência maior das aquisições

Em especial, é preciso vincular aqueles setores que podem, com segurança, afirmar o nível de estoque existente, se o mesmo houver, diminuindo perdas, desperdício ou mesmo falta de materiais ou serviços essenciais para a boa execução das políticas públicas.

Desta forma, é fundamental que o gerenciamento de processos de aquisições envolva todos os setores possíveis que tenham alguma relação com o objeto da licitação, garantindo assim que o resultado do processo licitatório seja satisfatório a todos. Neste aspecto, sugere-se ainda a ampla utilização de sistemas e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), alinhadas aos princípios do programa GesPública, entendendo que estas ferramentas podem contribuir para uma construção mais precisa do edital.

Uma vez que todas as demais ações do procedimento básico têm seu marco estabelecido pelo edital de chamamento público, identifica-se neste o maior potencial para mudança e melhoria dos processos. O edital também reflete todas as decisões tomadas anteriormente, tal qual refletido na Figura 02, que faz a comparação entre planejamento de aquisições segundo PMBOK (2013) e os parâmetros da legislação brasileira vigente.

Muito se tem discutido no Brasil atual sobre problemas de corrupção a respeito de empresas contratadas para prestar serviços ou fornecer produtos à Administração Pública. O caso das empresas de construção civil, além de alarmantes dado o volume de recursos que envolve, é indicativo de como as fases de habilitação e classificação ainda são insuficientes para garantir o melhor fornecedor, ainda mais considerando as repetidas vezes em que as mesmas empresas são mencionadas como corruptoras ou más fornecedoras. Desta maneira, sugere-se a inclusão de uma avaliação profunda sobre a idoneidade dos candidatos, bem como a capacidade de fornecimento dos produtos ou serviços contratados, pois uma vez realizado o processo licitatório, sua frustração por falta de capacidade da empresa contratada é, além de um retrabalhado, desperdício de recursos já aplicados para a realização do primeiro processo licitatório.

Outro elemento que precisa ser levado em consideração é garantir que a escolha dos fornecedores atenda aos critérios de melhor gestão, pois além de idônea, o papel destes fornecedores enquanto importantes *stakeholders* para a realização das inúmeras políticas públicas existentes os coloca também, mesmo que indiretamente, como participantes nos resultados alcançados. Espera-se que um fornecedor alinhado aos princípios de uma melhor gestão possa contribuir não apenas com os produtos e serviços contratados, mas também com a forma como estes são entregues ao consumidor final, o cidadão.

Neste sentido, é fundamental também que a licitação não seja considerada finalizada no processo de adjudicação, pois todo o processo de acompanhamento das aquisições e seu encerramento são fundamentais para garantir a maior qualidade possível dos produtos ou serviços. Desta maneira a conclusão do processo licitatório deve sempre ser vista como um ponto fundamental, mas não suficiente, para a gestão de aquisições. Muitas são as etapas subsequentes à licitação, a fim de garantir a melhor destinação possível aos recursos públicos, como por exemplo o adequado estoque dos produtos já adquiridos, ou a realização de obras de acordo com projetos muito bem desenhados e livres o máximo possível de imprevisibilidades.

Voltando-se a uma modalidade específica dentre as diferentes modalidades apresentadas pelo texto legal, a modalidade de concorrência, foco da presente pesquisa, tem como vantagem o fato de garantir maior transparência, já que os tempos de publicação de edital e os procedimentos de licitação estão em consonância com os princípios da isonomia, publicidade e eficiência. A ampliação da transparência, conforme já mencionado, pode ser um caminho para garantir maior controle de qualidade, dado que o conhecimento prévio sobre o processo de aquisições pode garantir o melhor acompanhamento de suas ações. É necessário pensar melhores práticas específicas para a modalidade de concorrência, pois conforme já mencionado, segundo a legislação brasileira é a modalidade exclusiva de concessões, tendo, portanto grande impacto nos contratos realizados pelo setor público brasileiro.

### **3.Resultados Obtidos:Alternativas existentes aos processos de aquisição vigentes**

Conforme visto ao longo do trabalho, diversos autores, como o próprio PMBOK (2013), Xavier et al (2013), Pereira (1998; 2005) apontam que há alternativas para uma melhor gestão dos processos de aquisição, conforme já mencionado.

Uma destas alternativas é a contratualização de resultados, apontada pelo PMBOK (2013) e reforçada por Xavier et al (2013), sendo que é importante destacar que o mesmo termo, contratualização de resultados, é considerado um dos elementos de inovação no setor público, inseridos pela reforma do aparelho do estado brasileiro realizada na década de 1990 (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998) para melhorar a gestão de serviços públicos. Os contratos de gestão tomaram fôlego na administração pública brasileira, em especial após a experiência exitosa do Choque de Gestão de Minas Gerais, realizado a partir de 2003.

Importante destacar que a literatura aponta três tipos diferentes de contratualização de resultados. Há os Acordos de Resultados, instrumentos utilizados pela gestão mineira por meio de contratação de metas e objetivos (resultados) entre órgãos da administração pública (ALCOFORADO, 2005). Há ainda o instrumento mais utilizado pelos governos, os Contratos de Gestão, estabelecidos pela lei nº 9.637/1998. Esta lei estabelece o contrato de gestão a ser realizado pelas chamadas Organizações Sociais (BRASIL, 1998), via edital de chamamento público, sendo uma modalidade próxima à concorrência. Segundo Alcoforado (2005), através do Contrato de Gestão, o Estado transfere recursos para a Organização Social executar os serviços que anteriormente eram por ele prestados (ALCOFORADO, 2005). Um terceiro tipo são os convênios, realizados por meio de transferências voluntárias, indicadas por edital de chamamento para entes públicos ou terceiro setor, mediante termo de parceria, sendo regido por legislação específica (ALCOFORADO, 2005), que desde 2014 é referida pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.

Outra alternativa cada vez mais utilizada e também indicada por Xavier et al (2013) é a introdução de agentes externos ao setor público aos processos, buscando ampliar sua flexibilidade e garantir elementos de inovação. Cada vez mais o setor público tem se valido da contratação de consultorias, em especial provenientes da iniciativa privada, para pensar novos formatos de políticas públicas. Em especial ao tratar de processos de aquisição, a busca por novas tecnologias, produtos e serviços pode incentivar essa oxigenação dos setores mais antigos da administração pública.

Neste ponto, o “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017), traz diversos elementos que destacam a importância de repensar não apenas os processos do governo, mas fazê-lo a partir dos princípios do programa GesPública. Novas formas de prestação de serviços públicos, vinculadas a tecnologias e serviços digitais, permitem não apenas mais eficiência mas também mais proximidade com os cidadãos.

Assim como a modalidade de pregão eletrônico, analisada por Nunes, Lima e Silva (2014) tornou-se um avanço e melhoria no processo licitatório, implantado por legislação própria criada em 2000, é possível pensar uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para garantir maior eficiência e flexibilidade às demais modalidades licitatórias, em especial a modalidade de concorrência, que é em teoria mais democrática por permitir a participação de todos os fornecedores aptos de acordo com os critérios estabelecidos em edital.

Ações como *benchmarking* e, fundamentalmente, uso de tecnologias de informação e comunicação, são saídas cada vez mais aconselhadas ao setor público para tornar o edital mais eficiente e, em consequência, todo o processo licitatório mais equilibrado.

### **3.1. Pontos críticos**

Por todo o exposto, é possível mencionar alguns pontos críticos que demandam especial atenção quanto ao gerenciamento do processo de aquisições no setor público dado que, conforme já detalhado, o governo mobiliza em todas as esferas federativas muitos recursos via compras públicas.

Entende-se a administração das aquisições, após realizada, como um ponto crítico da gestão de aquisições no setor público brasileiro. Não apenas é necessário controlar a forma de aquisição de bens e serviços, já extensamente descrita pela legislação brasileira, mas também é fundamental entender que acompanhar a devida entrega de um produto ou execução de um serviço, nem como acompanhar estoques, são ações estratégicas e que influenciam diretamente a performance do setor público, sendo, portanto, pontos críticos que merecem toda a atenção possível.

Outro ponto crítico é uma possível centralização da licitação na equipe responsável pelas aquisições. Conforme mencionado, é fundamental que o gerenciamento de processos de aquisições envolva todos os setores possíveis que tenham alguma relação com o objeto da licitação, garantindo assim que o resultado do processo licitatório seja satisfatório a todos.

Além deste ponto crítico, importante destacar que o volume de compras públicas realizada no país, somado à complexidade jurídica de sua execução, mais do que justificam a importância de técnicos especializados em gestão de compras no setor público. Neste sentido, a ausência de servidores públicos especialistas em gestão de projetos é um importante ponto crítico, pois sem a garantia de uma boa gestão de recursos, menores são as possibilidades de que os princípios constitucionais sejam alcançados e, sobremaneira, que os cidadãos tenham seus direitos atendidos da melhor maneira possível. Não apenas formas de inclusão de técnicos melhor formados na máquina pública são necessárias, como também meios para que os quadros já estabelecidos possam ser capacitados a lidar com técnicas e mecanismos mais eficientes de gestão, aprimorando não apenas o processo de aquisições, como a administração pública como um todo.

Conforme mencionado, a articulação entre os diferentes *stakeholders* é fundamental para o sucesso da melhoria dos processos de aquisição do setor público, sendo preciso considerar o papel de Tribunais de Contas e Controladorias, enquanto importantes exemplos de *stakeholders* de controle da administração pública. Estes órgãos possuem imenso potencial para garantir uma gestão pública não apenas coerente com o bem público e os princípios constitucionais, mas também precisam estar alinhados com tais iniciativas para não inviabilizar projetos de mudança devido a questionamentos legais quanto às práticas tradicionalmente mais aceitas e disseminadas, em que pese não serem suficientemente eficientes.

Algumas experiências recentes, como a gestão por resultados, a inserção da modalidade de pregão eletrônico ou a flexibilização das modalidades de licitação via Regime Diferenciado de Contratações apontam como o setor público tem recentemente buscado melhorar seus processos pontualmente. Apesar destes avanços, é preciso observar que ainda estão de forma muito distante das mais modernas tendências de gestão, em especial pela dificuldade de atualizar a legislação brasileira, considerando que a lei que regulamenta as aquisições do setor público data do ano de 1.993. Passados mais de vinte anos, e frente à revolução tecnológica que a sociedade viveu, bem como os diferentes processos de reforma do estado, é de se esperar que existam também movimentos modernizantes estruturais, e não apenas pontuais, neste que é um setor essencial para a administração pública como um todo.

#### 4 – Contribuição Tecnológica-Social

A questão que norteou o presente trabalho foi em que medida os processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisições, dispostos no PMBOK, podem ser aplicados ao procedimento de Licitação em modalidade Concorrência, sem desrespeitar seus objetivos e princípios constitucionais?

A partir do detalhamento dos procedimentos de compras do setor público e das práticas do PMBOK, foi possível traçar relações e pontos de afastamento entre os temas, seguindo a questão chave da pesquisa. Estes três capítulos respondem diretamente ao objetivo proposto, “*analisar as possibilidades de aplicação dos processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisição, dispostos no PMBOK, na área de aquisições do Poder Público, em especial para os procedimentos de licitação na modalidade Concorrência*”. Ao longo do trabalho foi possível observar como se trata de um tema complexo e com diferentes abordagens possíveis, porém com ainda muito espaço para melhorias que garantam maior eficiência do setor público.

Ao fim do trabalho e por todo o exposto, é possível afirmar que existe muito espaço para melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais, ou mesmo sem desrespeitar a legislação já existente – podendo atualizá-la às novas tecnologias e práticas.

Os autores utilizados no presente trabalho apontam como garantir **maior transparência em todas as fases da licitação** é um caminho possível, garantindo com isso que não apenas os controles legais, mas também os controles sociais, possam atuar para garantir um processo de aquisições mais eficiente. Com uma concorrência mais transparente, espera-se ainda propostas cada vez mais vantajosas para a administração pública.

Melhores formas de realizar o planejamento do processo de aquisições permitem ainda **ganho de escala pelo planejamento antecipado**, em especial com o devido controle dos estoques existentes, para que não haja desperdício pela perda de validade de produtos ou custo de estoque, mas também para que não falte materiais essenciais para a administração pública, bem como sua aquisição possa ter preços reduzidos devido ao ganho de escala. A fase interna da licitação, neste sentido, é etapa crucial para o sucesso do processo como um todo, e pode ser valer de TICs e outros instrumentos que reúnam informações para melhor realizar este planejamento antecipado.

Não apenas o ganho de escala, mas a atenção dada ao planejamento, permitem ainda o **alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e financeiro do setor público**, elementos fundamentais a fim de tornar os processos decisórios no setor público mais estruturados e coerentes com uma visão de longo prazo.

Os trabalhos mencionados no presente trabalho dão grande ênfase ainda aos *stakeholders*, entendendo que são também co-responsáveis pelo sucesso do processo licitatório. Neste sentido, é necessário garantir **articulação e comprometimento dos stakeholders**, em especial órgãos de controle, para garantia do foco no bem público e na eficiência do processo de aquisição de compras.

O foco no bem público e na eficiência dos processos, por sua vez, dependem também da **profissionalização dos gestores de contratos**, em especial aqueles técnicos que atuam com interlocução a agentes externos, a fim de garantir oxigenação da máquina pública e atualização contínua de novas práticas e tecnologias existentes, garantindo que tanto as interfaces quanto os *stakeholders* estejam alinhados em alcançar da melhor maneira possível os objetivos da organização. Os pontos críticos traçados pelo presente trabalho demonstram como pensar os gestores de aquisições é ponto de partida para estabelecer um novo – e melhor – patamar para as aquisições no setor público.

Cada uma destas sugestões foi embasada nos elementos anteriormente apresentados, e apesar de não esgotar o tema, mostram que ainda há um longo caminho a ser seguido pela administração pública. Mesmo sendo um caminho longo, seu percurso está traçado e não faltam experiências positivas que demonstrem que é possível alcançar melhorias de processos e economia para o poder público, sem desprezar os princípios legais existentes, sendo, porém, interessante discutir a atualização da legislação existente às novas tecnologias.

### Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_; **Decreto nº 8.189, de 21 de Janeiro de 2014**. Diário da União. Brasília, 2014.
- \_\_\_\_\_; **LDO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015- Lei 13.080, de 02 de Janeiro de 2015**. Diário da União. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_; **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / 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
- \_\_\_\_\_; **LEI nº 13.019, de 31 de Julho de 2014**. Diário Oficial da União. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_; **Guia Referencial Para Gestão de Processos no Governo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** SERPRO, 2011. Disponível em: <http://www.escriitoriodeprocessos.capes.gov.br/doc/guia.pdf> Acesso em 22 de março de 2017.

\_\_\_\_\_; **Lei do Pregão Eletrônico – Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Diário Oficial da União. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_; **Lei das Organizações Sociais - Lei nº 9.637/1998.** Diário Oficial da União. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_; **Lei de Licitações - Lei nº 8.666/1993.** Diário Oficial da União. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_; **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República; “Diagnóstico”. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>> acesso em 10 de maio de 2017.

CHAVES, Luiz Candido Azevedo. **Licitação Pública: Para leigos:** Alta Books, Rio de Janeiro:2016

CNI. **Eixos Logísticos: Os Projetos Prioritários da Industria.** Rio de Janeiro,2014.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo 18ª Edição,** São Paulo, Editora Atlas, 2005.

GARRET, Gregory A. **World class contracting: how winning companies build successful partnership in the e- businessage.**Riverwoods: CCH, 2001.

MPOG – **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal – Compras Governamentais.** Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> acesso em 20 de abril de 2017.

MPOG – **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.** Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>> Acesso em 20 de março de 2017a.

NUNES, Jacqueline; DE LIMA LUCENA, Rosivaldo; DA SILVA, Orlando Gomes. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB.** Revista do Serviço Público, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2014.

PMBOK. **Um Guia de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (PMI) - 5ª Edição,** Editora Saraiva, São Paulo. 2013

XAVIER, Carlos Magno da Silva; WEIKERSHEIMER, Deana; LINHARES JUNIOR, José; DINIZ, Lúcio José. **Gerenciamento de aquisições em projetos.** Série Gerenciamento de projetos. 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.