



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS  
PÚBLICAS

**ANDRÉA SABA FERREIRA**

**CENTRAL DE COMPRAS: Eficácia e Custo Administrativo – Um Olhar  
Econômico.**

**BRASÍLIA**

**2022**

ANDRÉA SABA FERREIRA

**CENTRAL DE COMPRAS: Eficácia e Custo Administrativo – Um Olhar  
Econômico.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de Concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

**BRASÍLIA**

**2022**

**ANDRÉA SABA FERREIRA**

**CENTRAL DE COMPRAS: Eficácia e Custo Administrativo – Um Olhar Econômico.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira (Orientador)

---

Prof. Dra. Milene Takasago

---

Prof. Dra. Elke Urbanavicius Costanti

**BRASÍLIA**

**2022**

## AGRADECIMENTOS

Essa página não foi fácil de escrever, comecei e parei diversas vezes. Lembrar toda a jornada do mestrado, pensar sobre os últimos anos, refletir sobre o primeiro dia de aula que coincidiu com o fechamento das escolas em virtude da pandemia, e lembrar das pessoas que me inspiraram para o desenvolver dessa pesquisa, foram dias de muitas reflexões.

Agradeço primeiramente a minha filha, Maria Luísa, criança doce, a razão de tudo na minha vida, ela passou comigo todos os momentos do mestrado, comemoramos juntas cada fase vencida nesta pesquisa, dedico esse trabalho a ela.

Agradeço aos meus familiares, que são minha referência para entender de onde vim e quem eu sou. A minha mãe que me inspira todos os dias pela sua forma de viver. E ao meu pai, com imensas saudades, me ensinou todos os dias a importância da educação na vida. As minhas irmãs, que alegraram os meus dias com os diversos assuntos aleatórios.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira, por compartilhar comigo sua sabedoria e me guiar por essa jornada. Admiro muito seu elevado profissionalismo na condução do seu trabalho.

Imensa gratidão as minhas amigas, que são minha rede de apoio, sem vocês nada disso seria possível. Aos colegas de trabalho da Central de Compras do Ministério da Economia, pela colaboração no levantamento dos dados.

Agradeço aos amigos e servidores técnicos administrativos da Universidade de Brasília, o apoio e a amizade contribuíram para eu chegar até o final dessa dissertação.

À Universidade de Brasília, por ter me cedido a oportunidade de estudar numa das melhores Universidades do país, e de forma gratuita. Espero retribuir com o conhecimento adquirido.

“O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada. Caminhando e semeando, no fim terás o que colher.”

Cora Coralina

## RESUMO

Este trabalho analisa a centralização de compras como uma política pública. Nele são utilizados conceitos de avaliação de políticas públicas, relacionando a natureza estratégica da centralização de compras com as ferramentas de avaliação de políticas públicas. Selecionar critério adequado para realizar a avaliação favorece resultados consistentes. Com os resultados dessas análises é possível verificar o alcance dos objetivos e das prioridades dos governos. Para esse estudo, utilizou-se dos critérios de eficácia e custo administrativo para verificar a viabilidade econômica da Central de Compras do Ministério da Economia do Governo Federal. Para a análise dos dados quantitativos, as informações foram coletadas nos módulos de consulta do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, pelo Portal de Compras do Governo Federal – ComprasNet, o extrator de dados da ferramenta *Data Warehouse*, cujo acesso é restrito, e no acervo documental da CENTRAL, extraídos da ferramenta de *Business Intelligent (BI)*. Os resultados indicam que a CENTRAL é eficaz no que se propôs a fazer, além do custo administrativo e operacionais serem significativamente inferiores nas licitações centralizadas.

**Palavras-chave:** Eficácia; Custo Administrativo; Central de Compras; Gastos Públicos.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the centralization of purchases as a public policy. It used concepts of public policy evaluation, relating the strategic nature of purchasing centralization with public policy evaluation tools. Selecting which criterion to use to perform the evaluation favors consistent results. With the results of these analyses it is possible to verify the achievement of the objectives and priorities of governments. For this study, the criteria of effectiveness and administrative cost were used to verify the economic viability of the Federal Government Purchasing Center. For the analysis of quantitative data, the information was collected in the consultation modules of the Integrated System of General Services Administration - Siasg, by the Purchasing Portal of the Federal Government - ComprasNet, the data extractor of the Data Warehouse tool, whose access is restricted, and in the document collection of CENTRAL, extracted from the Business Intelligent (BI). The results indicate a relative effectiveness of the Purchasing Center, despite a significant reduction in administrative cost.

**Keywords:** Effectiveness; Administrative Cost; Purchasing Center; Public Spending.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 — Pregões, inexigibilidades e dispensas realizadas pela CENTRAL de 2014 a agosto de 2022.....       | 45 |
| Tabela 2 — Pregões de TáxiGov realizados pela CENTRAL de 2014 a agosto de 2022.....                          | 47 |
| Tabela 3 — Valores e economia potencial de licitações realizadas pela CENTRAL                                | 49 |
| Tabela 4 — Valores das dispensas de licitações .....   | 53 |
| Tabela 5 — Participações nas atas de registro de preços realizadas de 2014 a agosto 2022.....                | 55 |
| Tabela 6 — Adesões de não participantes nas ARP da Central de Compras .....                                  | 56 |
| Tabela 7 — Estimativa da licitação do Pregão Eletrônico nº 10/2020 .....                                     | 57 |
| Tabela 8 — Resultado do Pregão Eletrônico nº10/2020 por lote.....  | 58 |
| Tabela 9 — Execução operacional das ARPs originárias do pregão 10/2020.....                                  | 60 |
| Tabela 10 — Execução financeira das ARPs originárias do pregão 10/2020.....                                  | 60 |
| Tabela 11 — Custo administrativo economizado com a centralização das licitações .....                        | 65 |
| Tabela 12 — Custo administrativo economizado com a centralização da contratação de apoio administrativo..... | 66 |
| Tabela 13 — Custos das licitações de pregão eletrônico com ARP .....   | 66 |



## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 — Fluxo da metodologia de trabalho da CENTRAL ..... | 42 |
|--|----|

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 — Pregões, inexigibilidades e dispensas realizadas pela CENTRAL de 2014 a agosto de 2022..... | 46 |
| Gráfico 2 — Pregões de TáxiGov realizados pela CENTRAL de 2014 a agosto de 2022.....                    | 48 |
| Gráfico 3 — Processos de Compras da CENTRAL.....  | 50 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 — Critérios de avaliação de políticas públicas .....                               | 23 |
| Quadro 2 — Critérios de avaliação de políticas públicas .....                               | 23 |
| Quadro 3 — Categorias de análise de avaliação de políticas públicas .....                   | 24 |
| Quadro 4 — Dificuldades e necessidades de avaliação de políticas públicas .....             | 27 |
| Quadro 5 — Benefícios da centralização de compras .....                                     | 33 |
| Quadro 6 — Atribuições das coordenações gerais da Central de Compras .....                  | 39 |
| Quadro 7 — Fases da Contratação e Metodologia de trabalho da Central.....                   | 43 |
| Quadro 8 — Resumo do escopo dos pregões realizados pela Central.....                        | 51 |
| Quadro 9 — Resumo do objeto das dispensas de licitação realizadas pela Central              | 53 |
| Quadro 10 — Resumo do objeto das inexigibilidades de licitação realizadas pela Central..... | 54 |
| Quadro 11 — Avaliação da eficácia da Central de Compras .....                               | 62 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| ARP     | Atas de Registro de Preços                                      |
| C4ME    | Comitê Compras e Contratos Centralizados                        |
| CENTRAL | Central de Compras  |
| CF      | Constituição Federal  |
| CGEST   | Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações   |
| CGGAC   | Coordenação-Geral de Gestão de Atas e Contrato                  |
| CGLIC   | Coordenação-Geral de Licitações                                 |
| CGSEC   | Coordenação-Geral de Serviços Compartilhados                    |
| CGTIC   | Coordenação-geral de Tecnologia da Informação e Comunicação     |
| CSC     | Central de Serviços Compartilhados                              |
| DF      | Distrito Federal  |
| ESP     | Economia do Setor Público                                       |
| ETP     | Estudo Técnico Preliminar                                       |
| IRP     | Intenção de registro de preço                                   |
| ME      | Ministério da Economia  |
| SEDGG   | Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital |
| SEGES   | Secretaria de Gestão  |
| SIASG   | Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais           |
| SIC     | Sistema de Informação de Custo                                  |
| SICC    | Subcomitê Interno da Central de Compras                         |
| SISG    | Sistema de Serviços Gerais                                      |
| SRP     | Sistema de Registro de Preço                                    |
| TCU     | Tribunal de Contas da União                                     |
| TIC     | Tecnologia da Informação e Comunicação                          |
| UASG    | Unidades de Administração de Serviços Gerais                    |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 14 |
| <b>1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....   | 16 |
| 1.1 A intervenção do governo e a necessidade de sua avaliação .....                    | 16 |
| 1.2 Categorias de análise de avaliação de políticas públicas .....                     | 19 |
| 1.2.1 Finalidade da avaliação .....  | 19 |
| 1.2.2 Estratégias .....  | 20 |
| 1.2.3 Modalidades .....  | 21 |
| 1.2.4 Critérios .....  | 22 |
| 1.2.4.1 Custo Administrativo .....   | 25 |
| 1.2.4.2 Eficácia .....   | 26 |
| 1.3 Avaliação de Política Pública no Brasil .....                                      | 26 |
| <b>2 COMPRAS PÚBLICAS</b> .....  | 29 |
| 2.1 Breve caracterização das compras públicas federais .....                           | 29 |
| 2.2 Centralização das compras públicas .....   | 31 |
| 2.3 Sistema de Registro de Preço - SRP .....   | 34 |
| 2.4 Central de Compras do Governo Federal .....  | 36 |
| <b>3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b> .....   | 44 |
| <b>4 UMA AVALIAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA NO BRASIL</b> ..... | 45 |
| 4.1 A busca da eficácia: histórico da Central de Compras .....                         | 45 |
| 4.1.1 Um exemplo de contratação da Central de Compras .....                            | 56 |
| 4.1.2 A avaliação da eficácia .....  | 62 |
| 4.2 Custo administrativo .....   | 64 |
| <b>RESULTADOS E CONCLUSÕES</b> .....   | 67 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 70 |

## INTRODUÇÃO

O montante de valor significativo que representa as compras públicas torna evidente a importância de se avaliar e diagnosticar o modelo centralizado de compras, a partir de seus incentivos e eficácia, mediante análise de caso, para que, uma vez bem-sucedidos, a ideia possa ser disseminada e replicada entre os demais entes que realizam licitações públicas.

Este trabalho analisa a centralização de compras como uma política pública, o que possibilita a utilização dos conceitos de avaliação desse tipo de política, ligando-os à natureza estratégica da centralização de compras com as ferramentas de avaliação de políticas públicas. As compras públicas são, muitas vezes, vistas como instrumento, mas merecem atenção de estudo com fatores e dimensões de natureza política, pois têm influência em toda a sociedade, uma vez que seus efeitos são sentidos em diferentes áreas, como, por exemplo, na defesa, na educação, na energia, no transporte, no meio ambiente e na saúde, sendo assim, a política de compras é um determinante para os principais resultados dessas áreas (SNIDER; RENDON, 2008).

A partir dessa constatação, analisar a eficácia e o custo administrativo da Central de Compras - CENTRAL da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, desponta como objetivo geral desta pesquisa. Além disso, como objetivo específico a pesquisa propõe:

- Analisar conceitos de avaliação de políticas públicas, bem como apresentar os conceitos das categorias de análise e subcategorias para a avaliação das políticas públicas;
- Avaliar a estrutura operacional e os dados relativos às compras realizadas pela Central de Compras.

A inspiração para a escolha do tema vem da vivência profissional e da inquietação para entender o tema de avaliação de políticas públicas aplicado na prática. Durante a experiência como compradora pública da CENTRAL, houve o contato com todo o ciclo da compra, elaborando termos de referência, realizando o apoio nas licitações e muitas vezes acompanhando a gestão das atas e das compras compartilhadas. O caso apresentado nesta pesquisa, o Pregão 10/2020 de

contratação de apoio administrativo, foi vivenciado profissionalmente, o que contribuiu para consolidar o interesse no tema.

De início, realizou-se a análise do conceito de política pública e de avaliação de política pública. Nesse contexto, deu-se destaque para as metodologias de avaliação abordadas nessa temática, assim apresentou-se uma classificação em forma de categorias de análise de avaliação. Foram apresentadas as principais categorias utilizadas para se avaliar: critérios, finalidade, estratégias e modalidades de avaliação. Na categoria critérios de avaliação, deu-se realce para o custo administrativo e para a eficácia, que foram os meios utilizados para atingir o objetivo geral do trabalho.

Posteriormente, no capítulo 2, foram abordados temas com foco na centralização das compras públicas. Nele são discutidos os procedimentos do sistema de registro de preço e foi apresentada uma síntese da estrutura da Central de Compras do Governo Federal.

Os métodos e os procedimentos utilizados nesta dissertação foram descritos no capítulo 3. No capítulo 4, foi realizada a análise empírica dos dados levantados sobre o processo de compras efetuado pela Central, seguindo essa linha de trabalho:

- Inicialmente, foi levantado o histórico das licitações realizadas pela CENTRAL, no período entre 2014 a agosto de 2022.

- Em seguida, foram apresentados os dados da contratação originária do pregão eletrônico 10/2020, realizado pela CENTRAL.

- Após, foi realizada a avaliação da eficácia.

- Por fim, foi efetuada a comparação dos custos administrativos para a licitação centralizada com ata de registro de preço e de licitação descentralizada, utilizando como referência um estudo publicado pelo antigo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

No capítulo final, foram apresentados os resultados e as conclusões encontrados ao longo do estudo, as dificuldades e as limitações enfrentadas para a realização da pesquisa e as sugestões de estudos futuros sobre o tema.

## 1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1 A intervenção do governo e a necessidade de sua avaliação

O Estado moderno desempenha o papel econômico fundamental de institucionalizar os mercados e, mais amplamente, promover o desenvolvimento econômico do país e a segurança econômica da sociedade Biderman e Arvate (2003). O Estado é o meio que a sociedade busca para alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou a estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social (BIDERMAN; ARVATE, 2003, p. 3-15).

A atuação do Estado moderno materializa-se mediante às políticas públicas, cuja definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre o assunto implicam em responder às seguintes questões: Quem ganha o quê? Por quê? Que diferença faz? Souza (2006). Segundo Souza (2006), as políticas públicas buscam, de forma simultânea, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças.

As definições e modelos sobre políticas públicas são sintetizadas da seguinte forma por Souza (2006):

- i. a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ii. a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; iii. a política pública é abrangente e não se limita às leis e regras; iv. a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; v. a política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo; e vi. a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também em implementação, execução e avaliação.

Após serem desenhadas, formuladas e implantadas, as políticas públicas são submetidas aos sistemas de acompanhamento e avaliação. Com isso, a avaliação se torna uma atividade permanente no ciclo da política pública, Ramos e Schabbach (2012), e, a partir dos resultados, torna-se possível o aprimoramento do processo de decisão. Assim, a sua implementação não é o final do ciclo de uma política. O processo é cíclico, inicia-se com o estudo sobre o tema, a concepção da ideia, a implementação e a avaliação, e assim o ciclo é retomado (MELLO *et al.*, 2017).



O entendimento desse processo é iluminado pela Economia do Setor Público (ESP), que nos fornece uma base para a decisão sobre a participação do governo nos mercados e até onde ele deve participar. A ESP estrutura essa base a partir de estudos envolvendo falhas de mercado, externalidades, criação de políticas governamentais, falhas de governo, tributação e gastos governamentais, Luna (2020). Ela nos alerta que para gastar é necessário arrecadar e que conhecer os custos e como são realizados os gastos dos recursos públicos nos ajuda a avaliar onde o gasto é pouco produtivo.

Não basta o governo arrecadar com os tributos e gastar, é essencial a gestão eficaz das despesas e receitas, para que possa anteder aos objetivos do desenvolvimento econômico do país.

Conforme conceito do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e aumentam a disponibilidade financeira do Estado. Constituem instrumentos para financiar a execução das políticas públicas e são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade principal é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. A despesa orçamentária pública é o conjunto de gastos realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (BRASIL, 2022).

A avaliação contínua dos gastos governamentais pode ser uma ferramenta indispensável para o alcance de melhores resultados, além de direcionar os gestores com informações sólidas na tomada de decisões, com dados sobre como os recursos estão sendo aplicados e qual a melhor forma de utilizá-los. Para isso, empregou-se, neste estudo, a base da economia do setor público, para avaliar como está a gestão de uma das etapas da despesa orçamentária, as compras públicas.

Nesse sentido, Mello *et al.* (2017) destacam a importância da avaliação na visualização dos pontos a serem melhorados e os gargalos, para assim permitir o processo de retroalimentação do método. Ainda segundo os autores, cabe destacar a importância das avaliações no meio de elaboração de novas políticas públicas, em virtude das informações consistentes que se obtêm avaliando.

Os desejos da sociedade são crescentes e a capacidade do governo de receber recursos é limitada, sendo assim, uma boa gestão pública prioriza as demandas dos cidadãos que são eficazes e eficientes. Conforme texto publicado no

site da Casa Civil, a avaliação das políticas públicas é parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, uma das boas práticas de Governança do Setor Público. A premissa básica é verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

Avaliar a política pública é mecanismo fundamental para melhorar a qualidade do gasto público, é um trabalho objetivo que busca entender como uma política ou outra intervenção foi implementada, quais efeitos ela obteve, para quem, como e por quê. Selecionar qual critério utilizar para realizar a avaliação favorece resultados consistentes. Assim, os critérios devem ser claros, completos, precisos e apropriados ao tipo de avaliação que se deseja realizar. Com os resultados dessas análises, é possível verificar o alcance dos objetivos e das prioridades dos governos.

Nesse sentido, Ramos e Schabbach (2012) definem avaliação como um instrumento para a eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade do trabalho do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo. Para Costa e Castanhar (2003), o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Sendo assim, Oliveira et al. (2015) concluem que, por meio dos mecanismos de avaliação, é possível saber se os resultados estão provocando transformação real na dinâmica dos que demandam as políticas públicas e por elas são beneficiados.

Os governos e os sistemas políticos utilizam de vários modelos de avaliação, que focam nos resultados ou efeitos da política na sociedade. Porém, os processos usados na seleção de quais políticas avaliar, em como elas serão avaliadas e quais os resultados dessa avaliação são relevantes para a prestação de contas e para medir a eficácia das políticas públicas, esses pontos são frutos dos sistemas de governança que organizam as instituições para os processos de avaliação (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2021).

Ainda segundo os autores, dois aspectos fundamentais ajudam a compreender a avaliação de políticas públicas. O primeiro envolve visão sistêmica. Com isso, o foco não é apenas uma fase do ciclo, e sim o conjunto organizado de atividades e procedimentos complexos e objetivos. Essa visão estabelece aprendizados

organizacionais, panorama sobre os resultados e prestação de contas. Já o segundo aspecto destaca que, além de todos os aspectos técnicos, um sistema de avaliação precisa ser executado com autonomia política e institucional para ter sucesso nas suas funções, (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2021).

## 1.2 Categorias de análise de avaliação de políticas públicas

O resultado da avaliação pode ser distinto dependendo dos critérios utilizados. Com isso, a avaliação compreende definir critérios, indicadores e padrões, Luna (2020). Dessa forma, é possível ter respostas sobre o alcance de metas, implantar o ciclo de melhoria contínua dos projetos e políticas, assim ela se torna uma ferramenta de gestão.

Para Evangelista (2019), a prioridade da avaliação deve ser fornecer informações, cujo resultado tem como interessado final o público em geral ou a sociedade civil, sendo assim, os relatórios gerados podem ser úteis para incentivar o debate público e para a divulgação do programa ou política (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Costa e Castanhar (2003) concluem que existem diferentes tipos de avaliação e de critérios avaliativos, o que dificulta o trabalho do avaliador na hora de escolher qual usar. Segundo os autores, a lista de critérios é longa, e a decisão entre um deles depende de qual aspecto será privilegiado na avaliação. Nessa linha, Mello *et al.* (2017) apontam em sua pesquisa diversos pontos de vista sobre o assunto. No estudo, os autores identificam categorias de avaliações que podem ser divididas assim: **finalidades, estratégias, modalidades ou critérios**. Essas divisões foram utilizadas no estudo de Mello *et al.* (2017), como forma de ajudar na identificação dos variados tipos de avaliação de política pública e como referência para esta dissertação.

### 1.2.1 Finalidade da avaliação

Faria (2005) cita em seu trabalho Derlien (2001) e lista três finalidades básicas atribuídas à avaliação: informação, realocação e legitimação. A categoria informação tem como objetivo apresentar informações generalizadas sobre a política, a

realocação está apoiada na aplicação racional dos recursos e a legitimação é utilizada para validar políticas já implantadas. Faria (2005) distingue, pelo menos, quatro tipos diferentes de uso da avaliação: instrumental; conceitual; como instrumento de persuasão; e para o “esclarecimento”.

Para a tomada de decisões, o uso do tipo instrumental depende não somente da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação dos seus resultados, de sua inteligibilidade e da exequibilidade das recomendações eventualmente propostas. No uso conceitual, geralmente executado pelos técnicos locais do programa, os resultados (e o processo de realização) podem alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa (FARIA, 2005).

A avaliação como instrumento de persuasão é utilizada para incitar uma convicção já estabelecida pelos tomadores de decisão, Faria (2005). A avaliação de esclarecimento ocorre a partir das redes de profissionais, dos formadores de opinião e das *advocacy coalitions*, bem como as alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental, Faria (2005). O autor ainda enumera mais quatro elementos distintos: o uso das ideias e generalizações derivadas da avaliação, uso possível do próprio fato de a avaliação ter sido ou estar sendo feita, a utilização do foco no estudo e a utilização do desenho da pesquisa avaliativa.

### 1.2.2 Estratégias

Na visão de Cotta (2001), o resultado da avaliação pode gerar diversos tipos de dados, a depender dos objetivos que foram desenhados na pesquisa. Ainda segundo o autor, a avaliação tem sido usualmente classificada de acordo com a sua tipologia em função do seu *timing*, que pode ser antes, durante ou depois da implementação da política. A posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, que pode ser interna, externa ou semi-independente. E, a natureza do objeto avaliado, que aborda contexto, insumos, processos ou resultados.

Na diferenciação entre o momento de realização da avaliação ocorre a avaliação antes (*ex ante*) com o intuito de dar suporte à decisão de implementar ou não o planejado. Ramos e Schabbach (2012) destacam que nesse tipo de avaliação realiza-se o estudo da situação, dessa forma são mapeadas as necessidades e as

formas possíveis de se realizar o programa, além do estudo de custo-benefício e custo-efetividade. Com a avaliação *ex ante*, evita-se erros futuros, pois podem ser previstos e eliminados durante o processo inicial de formulação e implantação da política. Ainda com a avaliação *ex ante* é possível realizar prospecção para dimensionar os possíveis benefícios ou obstáculos da intervenção.

Já a avaliação *ex post* é realizada durante ou após a finalização de um programa ou política. Caso a política esteja em curso, analisa-se a pertinência de sua continuidade, e caso a resposta seja positiva, avalia-se a formatação julgando-se pela continuidade do original ou pela necessidade de realizar modificações. Se o programa tiver sido concluído, avalia-se a viabilidade de replicação, Ramos e Schabbach (2012). Para Trevisan e Bellen (2008) a avaliação posterior visa trabalhar com impactos e processos, com isso são estudados a eficácia e o julgamento do valor geral do programa.

Conforme a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, a avaliação pode ser interna quando é executada pelos agentes que participam diretamente do programa ou projeto. Faria (2005), na distinção dos usos de avaliação, cita o uso conceitual e o impacto positivo que ela gera nos avaliadores, pois a realização do trabalho pode mudar a forma como os técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. A avaliação externa é realizada por um especialista de fora da instituição que gere o programa. A semi-independente é um misto dos agentes internos com a instituição independente de avaliação.

### 1.2.3 Modalidades

Costa e Castanhar (2003) se inspiram em Sulbrandt (1993) e agrupam a avaliação de programas em três modalidades básicas para fins analíticos: avaliação de metas, avaliação de impacto e avaliação de processos.

A **avaliação de metas**, segundo os autores, é a mais básica, e tem o propósito de mensurar o quanto o programa executou em relação às metas pré-estabelecidas, que apresentam os resultados mais imediatos gerados pelas políticas, como por exemplo, número de pessoas atendidas no plano de saúde, números de leitos hospitalares, números de horas aulas. Essa avaliação requer que o programa ou uma etapa dele tenha sido concluída para a avaliação acontecer. Segundo Costa e Castanhar (2003), as principais limitações desse tipo de avaliação são: dificuldade de

especificar as metas de forma precisa; existência de várias metas; seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças ao longo da própria execução do programa.

**Avaliação de impacto**, Costa e Castanhar (2003) apontam quais foram os efeitos produzidos sobre a população alvo de um programa social, por exemplo. O objetivo dessa avaliação é identificar as mudanças que ocorreram na comunidade afetada pelo programa e em que medida essas mudanças ocorreram da forma desejada. O que se busca investigar nesse caso é a efetividade do programa, e para isso se recorre às ferramentas que permitem estabelecer relações causais entre as ações e o resultado obtido. Este é também um método a ser aplicado após o encerramento do programa ou das etapas dele.

Por fim, **a avaliação de processos**, Costa e Castanhar (2003) investigam de forma sistemática o ciclo de desenvolvimento do programa e visam detectar falhas na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução e implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades. Essa avaliação se realiza paralelamente ao desenvolvimento do programa, portanto, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças no decorrer do projeto. Carvalho (2003) discorre que a avaliação de processo visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas.

#### 1.2.4 Critérios

Os critérios de avaliação de políticas públicas são medidos para explicitar o desempenho de políticas, planos, programas e, em certas situações, projetos públicos. A lista de critérios é longa e a escolha de qual (quais) critério(s) depende dos aspectos que se deseja focar na avaliação. Não existe consenso entre os estudiosos sobre os aspectos conceituais e metodológicos dos critérios de avaliação.

Nogueira e Pereira (1999) descrevem os critérios baseados nos estudos de JACOBS (1991), BAUMOL e OATES (1979) e OCDE (1997). São eles: eficácia, eficiência, motivação, custo administrativo, aceitação política, impacto distributivo (equidade), interferência nas decisões privadas e confiabilidade. Eles estão resumidos no Quadro 1.

QUADRO 1 — CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| CRITÉRIOS                                | RESUMO DA DEFINIÇÃO   |
|--|---|
| Eficácia                                 | Capacidade do instrumento de alcançar o objetivo/a meta estabelecida.   |
| Eficiência                               | Reflete os custos e os benefícios envolvidos para que o objetivo/a meta seja alcançado. O instrumento mais eficiente é aquele que permite que a meta seja alcançada ao menor custo.   |
| Motivação ou incentivo ao esforço máximo | É uma característica de um instrumento de estimular uma redução de dano além do limite superior estabelecido pelo poder público.  |
| Custo administrativo                     | Refere-se à complexidade e aos custos dos recursos necessários para administrar o instrumento.  |
| Aceitação política                       | Liberdade de escolha, sendo mais facilmente aceitos aqueles instrumentos que permitam mais opções de equacionamento do problema para o indivíduo ou a empresa. Por outro lado, a aceitação política de um instrumento pode depender de características históricas específicas da comunidade que o está implantando. |
| Equidade                                 | Refere-se à distribuição de custos e benefícios, de maneira justa e ética.  |
| Interferência nas decisões privadas      | Avalia se é possível deixar a busca da solução do problema para os agentes sociais envolvidos, motivando-os para a escolha daquela que melhor se adapte às características de suas atividades.  |
| Confiabilidade                           | Se o instrumento escolhido funciona de maneira rotineira sem desvios ou interrupções.   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), fonte Nogueira e Pereira (1999).

Já Costa e Castanhar (2003) destacam os critérios do manual da Unicef, são eles: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade, resumidos no Quadro 2.

Como observado nos Quadros 1 e 2, existem inúmeros critérios para serem utilizados na avaliação da política pública. Ela pode ser avaliada por diferentes fundamentos, e o sucesso ou o fracasso da política depende de qual critério foi estabelecido para ser analisado. A mesma política pública pode ser eficaz no que se propôs a executar e não distribuir os custos e benefícios de maneira justa e ética aos envolvidos, tendo sucesso na eficácia e no fracasso da equidade.

QUADRO 2 — CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| CRITÉRIOS             | RESUMO DA DEFINIÇÃO  |
|-----------------------|--|
| Eficiência            | Menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos.   |
| Eficácia              | Medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas.   |
| Impacto (efetividade) | Indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais. |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Sustentabilidade          | Mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término.   |
| Análise custo-efetividade | Estudo que compara os cenários alternativos para implantação do programa e obtenção de determinados impactos, e assim seleciona-se a atividade ou projeto que atenda o foco com menor custo. |
| Satisfação do usuário     | Avalia a qualidade do atendimento ao beneficiário do programa.   |
| Equidade                  | Avalia como os benefícios de uma política ou programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades da sociedade.   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), fonte Costa e Castanhar (2003).

As avaliações podem ser agrupadas em categorias de análises e subcategorias, não necessariamente a avaliação da política pública acontecerá em uma categoria específica, podendo ocorrer em uma ou mais categorias. No Quadro 3, estão discriminados o resumo das categorias de análise, as respectivas subcategorias e os autores citados acima.

QUADRO 3 — CATEGORIAS DE ANÁLISE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| <b>Categorias de análise</b> | <b>Subcategorias</b>  | <b>Autor(es)</b>   |
|------------------------------|---|--|
| Critérios de avaliação       | Eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade, motivação ou incentivo, custo administrativo, aceitação política, interferência nas decisões privadas, confiabilidade, | Costa e Castanhar (2003); Nogueira e Pereira (1999)                            |
| Finalidade da avaliação      | Informação, realocação e legitimação  | Faria (2005)   |
| Estratégia de avaliação      | Timing (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa); posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente); natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)   | Cotta (2001); Faria (2005); Ramos e Schabbach (2012); Trevisan e Bellen (2008) |
| Modalidades de avaliação     | Avaliação de processo; avaliação de impacto; avaliação de metas   | Garcia (2001); Carvalho (2003); Costa e Castanhar (2003)                       |

Fonte: Adaptado. Mello *et al.* (2017).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a avaliação é uma ferramenta importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último alcançado com a divulgação de resultados das ações de governo, Ramos e Schabbach (2012), além de subsidiar a tomada de decisão.



Sendo assim, à luz da teoria econômica, a missão deste trabalho é entender se, de acordo com os critérios de avaliação de política pública, a Central de Compras do Ministério da Economia, foi eficaz nos resultados alcançados em relação aos objetivos estabelecidos e se os custos administrativos da centralização compensam a sua existência. Com isso, buscou-se responder às seguintes questões: a Central de Compras está sendo eficaz no que se propôs a executar? O custo administrativo do processo licitatório compensa sua existência?

#### 1.2.4.1 Custo Administrativo

As despesas públicas refletem as escolhas políticas do Governo, e representam custos das diretrizes e programas econômicos que miram a entrega de bens públicos. Parte dessa despesa representa o custo administrativo, ou como chamado por Matei, Ani And Savulescu, Carmen (2009), custo da burocracia. O custo administrativo no setor público compreende, principalmente, a aquisição de bens e serviços de apoio para manter sua estrutura administrativa, e representam uma fração importante dos programas, projetos e políticas.

Falconer e Whitby realizaram estudo relativo ao custo administrativo em políticas públicas agroambientais, e segundo os autores, os custos organizacionais de implementação de políticas ou programas por muitas vezes não chegaram a ser relatados, ocultando, dessa forma, um elemento significativo do projeto. Com essa omissão, a garantia de melhor custo-benefício de implementação fica prejudicada. Embora isso não signifique uma falha de governo, percebe-se uma invisibilidade no momento. Ainda segundo Falconer e Whitby, apesar do amplo reconhecimento de sua importância, é incomum encontrar avaliações de políticas na literatura agroambiental que incluam a avaliação do custo administrativo, uma vez que devem fazer parte integrante da tomada de decisões de políticas públicas, segundo os autores.

Nesse sentido, os custos administrativos devem ser econômicos e eficientes para manter os impostos e as taxas com o menor valor possível, Pessoa e Pimenta (2016). Mesmo assim, os autores concluíram com as experiências internacionais analisadas, que implantar sistema de custo na administração pública é uma tarefa complexa, em virtude da inexistência de uma metodologia de custos padronizada e bem testada, das dificuldades de motivar os gestores em usar

informações de custos nas tomadas de decisões, além do grande volume de recursos financeiros e informações que necessitam de processamento.

Quando se tem os custos micro de um programa ou política, é possível realizar mudanças visando alcançar maior economia ou eficiência, além de apoiar o processo decisório governamental.

#### 1.2.4.2 Eficácia

Chiavenato (1994) relaciona eficácia com eficiência da seguinte forma, eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. Segundo o autor, quando se verifica o que foi e o que realmente deveria ser realizado, denomina-se como eficácia, ou seja, alcançar os objetivos por meio dos recursos disponíveis.

Mello *et al.* (2017) realizaram uma pesquisa bibliométrica, cujos estudos tratavam de avaliação em algum tipo de política pública, no período entre 2006 e 2015, no Brasil. De acordo com o que foi pesquisado, foram identificados 69 artigos relacionados ao tema, 8 desses artigos tratavam da categoria de critérios da avaliação na subcategoria eficácia. Os autores concluíram que mais da metade dos artigos encontrados contextualizavam a política pública, pois tinham a finalidade de informação. Um dos motivos para essa ocorrência, foi o fato de não haver muitos estudos com visão crítica diante dessa problemática de forma a julgá-las eficazes ou não, concluíram os autores.

### 1.3 Avaliação de Política Pública no Brasil

No Brasil, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas é o responsável por avaliar aquelas que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, além de monitorar a implementação das propostas de alteração resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança. Esse conselho foi instituído em 2019, e é composto pelos Secretário-executivo do Ministério da Economia - ME, que coordena; Secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República; e por fim, pelo Secretário-executivo da Controladoria-Geral da União, (BRASIL).

Nesse sentido, em 2018, o Governo Federal do Brasil publicou os guias “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação Ex Ante” – volume I, e “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação Ex Post” – volume II. Trata-se de referencial metodológico que visa auxiliar no processo de harmonização e coordenação das avaliações dentro do Poder Executivo Federal. Esses guias são recomendados para a utilização por todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do Governo Federal, como referências e recomendações de boas práticas, com foco no aprimoramento de políticas públicas e na prestação de contas à sociedade, (CASA CIVIL, 2018).

Na administração pública, eficiência é um princípio jurídico que rege a atividade administrativa, regula as ações das entidades e dos agentes públicos. Com isso, as organizações devem buscar a eficiência em sua gestão, aplicando os recursos de maneira adequada para produzir bons resultados. Contudo, o conceito de eficiência deve ser atrelado ao conceito de eficácia, enquanto esta é definida pelo alcance das metas e objetivos propostos, aquela (produtiva) está ligada ao uso adequado dos recursos disponíveis para atingir determinado objetivo. A efetividade é dada pela conexão entre os conceitos de eficiência e eficácia.

Segundo (Almerino, 2010), os quatros critérios mais utilizados para a avaliação dos processos pelos órgãos de controle no Brasil, atualmente, são estes:

Economicidade: critério que considera a relação entre os insumos planejados para a execução de ações (processos) e os realmente consumidos.

Eficiência: critério que considera a relação entre o que foi produzido (resultados) e os insumos consumidos, isto é, o rendimento ou a produtividade dos insumos aplicados.

Eficácia: critério que considera a relação entre os resultados obtidos e os resultados planejados, isto é, o atendimento aos requisitos dos produtos disponibilizados e dos serviços prestados.

Efetividade: critério que considera os efeitos imediatos e os impactos obtidos pela execução das ações no ambiente dos demandantes ou dos públicos-alvo.

Ramos e Schabbach (2012) concluíram sobre o estado da arte de avaliação de políticas públicas, com exemplos no Brasil, apresentado as dificuldades e as necessidades para o aprimoramento do processo, essas estão citadas no Quadro 4.

QUADRO 4 — DIFICULDADES E NECESSIDADES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| Dificuldades | Necessidades |
|--------------|--------------|
|--------------|--------------|

|  |   |
|--|---|
| Muitos programas e ações não são desenhados para serem avaliados.  | Assumir a avaliação como atividade regular da instituição, implantando uma cultura de avaliação.                            |
| A prevalência de delineamentos de pesquisa que não “controlam” as variáveis antecedentes, processuais e de resultados, e que produzem inferências espúrias, atribuindo ao programa a responsabilidade de resultados (bons ou ruins) não provocados por ele, mas por outros fatores.  | Fortalecer e aprimorar os sistemas de informações gerenciais existentes, a fim de construir indicadores de desempenho.      |
| Poucos dados disponíveis e, quando existentes, bastante limitados e com periodicidade irregular.   | Incorporar, de forma aberta, todos os atores envolvidos e mapear suas percepções, devolvendo-lhes as informações recebidas. |
| A resistência na administração pública, devido à predominância de uma cultura autoritária. As autoridades públicas ficam constrangidas com a perspectiva de serem analisadas as suas ações e reagem através de: proibições diretas, ou colocação de dificuldades burocráticas: desinteresse no levantamento de dados, tornar inacessíveis as fontes, falta de apoio. |   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), Ramos e Schabbach (2012).

A importância da avaliação para transformação da administração pública em uma administração eficiente é conhecida, mas nem sempre é executada. No quadro Quadro 4, nota-se nas dificuldades e nas necessidades, que o obstáculo maior para a avaliação é cultural. Percebe-se que essa prática não está incorporada na rotina dos programas e políticas públicas e em nenhuma das fases do processo, quem desenha e quem executa não pensa em avaliação e quem comanda não quer ser avaliado.

## 2 COMPRAS PÚBLICAS

### 2.1 Breve caracterização das compras públicas federais.

A finalidade da compra é suprir a necessidade da instituição por meio de aquisições de materiais ou serviços necessários ao seu funcionamento, essa atividade desempenha um papel primário na gestão das organizações, sendo um fator essencial a constante busca por eficiência e competitividade. As compras e as contratações públicas englobam as tarefas e seus processos de aquisições, serviços e obras de engenharia.

Segundo dados oficiais, no período de 2018, os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta dos poderes da União empenharam quase R\$ 93 bilhões em aquisições e contratações de bens e serviços. Diante do montante aplicado, percebe-se que o poder de compras da Administração Pública é capaz de alterar padrões de produção e consumo na sociedade, com a implementação de políticas públicas, como a promoção de inovação e o avanço tecnológico. Além do valor estratégico, esse processo envolve e influencia toda a instituição e o ciclo socioeconômico do Estado (TERRA, 2018).

A administração pública deve realizar suas contratações segundo os regramentos jurídicos vigentes. Primeiramente, a Constituição Federal - CF de 1988, por meio do artigo 37, inciso XXI, estabeleceu que as contratações de bens e serviços sejam realizadas mediante o processo de licitação (BRASIL, 1988). A Lei Federal que regulamentou o artigo da CF, foi a 8.666/1993, disciplinando as normas para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública. A nova lei 14.133, de abril de 2021 está em vigor desde a data de sua publicação, e em seu art. 191 e 193 foi dada a opção para que o órgão, durante o prazo de dois anos, contados, a partir de abril de 2021, possa licitar, conforme os novos critérios estabelecidos ou pela disciplina das leis anteriores, enquanto estas ainda não forem revogadas.

Nesse contexto, as compras são realizadas utilizando-se dos procedimentos da licitação, procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, por meio de condições estabelecidas em edital ou convite, empresas interessadas em participar, oferecendo propostas para o fornecimento de bens ou serviços. Para a realização de um processo licitatório, é necessário realizar diversos procedimentos que contemplam as tarefas das fases interna e externa da licitação. A fase interna,

também chamada de preparatória, é constituída pelo embasamento da licitação antes da publicação, nessa fase são definidos o objeto que será licitado e o edital com termo de referência, além da realização de pesquisas de preço. A fase externa, também chamada de fase executória, é iniciada com o ato de publicação do edital até a seleção do licitante.

O objetivo da licitação, do ponto de vista do interesse público, é da realização de um certame competitivo e isonômico que permita a escolha da proposta mais vantajosa para a administração. A aquisição deve ser acompanhada do princípio da economicidade acoplado à eficiência, Oliveira (2015). A destinação do recurso público deve ser responsável e transparente e utilizado em políticas que atendam efetivamente às necessidades da sociedade.

O recurso aplicado em compras e contratações de custeio, quando bem gerenciado, constitui uma alternativa para o aumento da eficiência nas despesas públicas, além de possibilitar maior destinação de recursos para implementar as demandas da sociedade. Segundo Andrade (2017), nas contratações públicas é necessária a segurança de que o Estado terá níveis de eficiência equivalentes ou próximos aos adquiridos nas contratações de bens e serviços na esfera privada. Assim, o grande desafio do comprador público é conciliar legalidade e eficiência adotando processos inovadores, Madruga *et al.* (2013). Nesse sentido, ser efetivo, eficaz e eficiente, tendo como pilares de sustentação a transparência e a sustentabilidade, pode ser entendido, como gastar com qualidade (TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015).

Em qualquer modelagem de política pública ou programa de governo, é necessária a aquisição de um bem ou serviço para efetivação da ação estatal. As compras públicas são consideradas na lei 8666, de 21/6/1993, em seu art. 6º, inciso III, da seguinte forma, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”, porém, na administração pública o processo de aquisição não se limita apenas à compra propriamente dita. Nesse estudo, entende-se como compra pública todo processo de contratação de serviços, de execução de obras ou o de fornecimento de materiais remunerados, com o objetivo de atender à instituição contratante.

As atividades realizadas pelos órgãos da administração pública apresentam um grande potencial de melhoria em seus processos, especialmente quando se fala em

aquisição de bens e serviços comuns, que são aquelas demandadas por mais de uma instituição. Para suprir essa necessidade, os órgãos acabam replicando os processos nas suas estruturas administrativas, o que gera uma falta de padronização. Muitas vezes, o mesmo órgão tende a promover licitações dispersas, desprezando a economia de escala, com diferentes qualidades e preços para um mesmo material. Essa diversidade de cenários envolvendo uma pluralidade de organizações com demandas similares realizadas de maneiras diversas, requer meios capazes de atuação em rede entre as unidades compradoras, entre centrais de compras, órgãos de controle, para que as experiências sejam compartilhadas e o crescimento coletivo.

Nesse sentido, mesmo sendo a atividade de compra parte da área-meio das instituições públicas, ela também atua na área finalística em razão de seu valor estratégico e das suas funções plurais desempenhadas. A área de compra é impactada desde a governança da instituição até a área operacional, devido a sua interação dentro da organização (TERRA, 2018).

## 2.2 Centralização das compras públicas

Nos estudos realizados para este trabalho foram encontradas referências sobre o início da prática de centralização de compras na administração pública brasileira. Fernandes (2014) realizou um estudo sobre a trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações. Por se tratar de episódios de mudanças políticas, o resultado foi a aprovação de sucessivas leis e decretos que afetaram a área ao longo do período de 1930 e 2000. Segundo o autor, entre 1930 e 1931, foi criada a Comissão Central de Compras.

Nesse cenário, Santos (2019) descreveu que essa comissão apresentou um relatório, em 1935, mapeando os riscos da centralização, considerando o atendimento de 183 instituições públicas. Esses riscos ainda hoje permeiam os debates atuais sobre o tema, como os impactos da impossibilidade imediata de orçamento para efetivar a compra e a resistência à padronização por preferência de agentes a uma marca ou modelo. Nesse mesmo relatório, a comissão destaca a necessidade de cooperação entre as instituições públicas envolvidas, além do empoderamento e autonomia da unidade centralizadora. A centralização prevista pela comissão se consolidou e durou até 1938 (FERNANDES, 2014).

Mas foi em 2001, com Decreto nº 3.931/01, ano em que foi instituído o sistema de registro de preço - SRP, que a discussão começou a ser operacionalizada. Segundo Gigante (2014), a primeira compra compartilhada do Brasil ocorreu em 2010, e foi realizada pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, participaram da compra, além do Jardim Botânico, mais oito instituições: Fiocruz (duas unidades), Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Ministério da Fazenda/Receita Federal, Inspeção da Receita Federal de Macaé, Ministério da Educação/Universidade Federal de Pernambuco, Ministério da Agricultura e Ministério do Meio Ambiente. Essa aquisição contemplou 48 itens de material de expediente sustentáveis, no total de R\$726.407,40, no ano de 2010.

Não há um modelo certo no debate entre centralizar e descentralizar as compras e contratações públicas, não se deve escolher uma modelagem sem fundamentar a escolha com o uso de ferramentas do direito administrativo, Moreira e Ribeiro (2016). Ainda segundo os autores, a adequação da modelagem das ferramentas de compras dependerá do funcionamento dos órgãos contratantes e dos objetos contratados. Os dois modelos possuem suas vantagens e desvantagens, sendo assim deve haver análise crítica caso a caso para se decidir qual modelo adotar, embora o modelo híbrido funcione com sinergia, é o mais recomendado para os desafios da compra pública, Terra (2018). Para Araújo (2017), a combinação da centralização com a descentralização de variados arranjos deve ser executada com a utilização intensa das tecnologias de informação e comunicação eletrônica.

Para as instituições que possuem estrutura descentralizada, é necessário avaliar quais atividades podem ser executadas pela sede central ou pelos campi interiorizados (OLIVEIRA et al., 2017). Não existe uma solução genérica para essa decisão, há inúmeros arranjos possíveis, e a definição deverá levar em conta o contexto em que a organização está inserida, Gigante (2014). Porém, existe um consenso na literatura sobre os benefícios da centralização de compras, em especial a economia de escala proporcionada pelo volume de aquisição e as economias administrativas e processuais decorrentes da unificação do processo (GIGANTE, 2014).

Atualmente, gasta-se mais tempo na execução da compra do que em seu planejamento, sendo que, com a inteligência centralizada é possível articular para se ter vantagens de escala e capilaridade (ARAÚJO, 2017). Porém, para isso é



necessário analisar as alternativas, com as vantagens e desvantagens da centralização e com isso buscar modelos apropriados. É certo que esse modelo adotado não será sempre a melhor opção, pois não se trata de um modelo absoluto (GIGANTE, 2014).

Com a centralização, há a possibilidade de economia de escala e redução dos preços em virtude do poder de compras, ganhos administrativos com a redução de processos licitatórios, além da qualidade e eficiência. Tem-se também a desoneração das áreas-meio dos órgãos demandantes, da execução das atividades comuns e rotineiras que foram centralizadas. A centralização tem se tornado uma tendência estratégica com muitas vantagens, por exemplo: maior eficiência com a otimização do processo pela redução de atividades sobrepostas, diminuição dos custos unitários do produto devido ao aumento do poder de compra do Estado pelo aumento do volume e padronização dos itens a serem adquiridos (MIMOSO, 2020).

Ainda segundo Mimoso (2020), as compras públicas centralizadas garantem às entidades menores, condições economicamente vantajosas pela capacidade negocial e pela economia de escala, além da facilidade de inspeção, da fiscalização ou do controle por parte dos órgãos competentes. Essa prática permite que as entidades de fiscalização e controle concentrem suas atividades junto a esses órgãos.

Oliveira et al. (2017) realizaram pesquisa sobre o impacto da descentralização na economicidade de compras governamentais, utilizando como estudo a Universidade de Campina Grande, nessa pesquisa, os autores concluíram que as aquisições, quando executadas com demandas maiores, geram economia de escala, pois causam redução dos preços ofertados pelos fornecedores, em virtude da maior quantidade de itens e de fornecedores interessados.

Gigante (2014) sintetizou os benefícios identificados nas compras centralizadas na revisão bibliográfica realizada em seu estudo apresentados no Quadro 5.

QUADRO 5 — BENEFÍCIOS DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

| Benefícios Identificados              |
|---------------------------------------|
| Ganhos em eficiência                  |
| Economias de Processos                |
| Economias de informação e aprendizado |

|  |
|--|
| Melhor serviço e atenção mais próxima por parte dos fornecedores |
| Redução da base de fornecedores                                  |
| Elevação da qualidade dos produtos adquiridos                    |
| Aumento do poder de negociação/melhor relacionamento             |

Fonte: Gigante (2014, p. 28).

Segundo Castro (2019), a elaboração do termo de referência de uma licitação, a especificação padronizada, normalmente realizada por uma centralizadora de compras, pode gerar redução na assimetria de informação entre o planejador público e o mercado fornecedor, aumentando inclusive o número de participantes na disputa. Ainda segundo o autor, dessa forma, a centralização dos processos de compras gera um fator importante na redução da assimetria de informação e na busca da economicidade.

### 2.3 Sistema de Registro de Preço - SRP

A Lei nº 8.666/93, no art.15, inc. II, diz que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de registro de preço. O Decreto Federal que regulamenta o SRP é o de nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e conceitua SRP da seguinte forma: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. A Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, conceitua assim: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras, Brasil.

O SRP é destinado ao registro formal de preços para itens unitários, de serviços, obras ou bens, mediante licitação, concorrência ou pregão, com o objetivo de consecutivas contratações futuras. É realizada somente uma licitação, referente à grandes quantidades de bem ou de serviço. Essa licitação gerará uma ata de registro de preço, documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

Essa ata de registro será gerenciada por um determinado órgão público e beneficiará outros tantos interessados, não se contrata de imediato a quantidade registrada em ata. Esse órgão recebe a denominação de "órgão gerenciador", pois integra a administração pública, sendo responsável pela condução do conjunto de procedimentos relacionados à sua administração e ao gerenciamento dos itens destinados às entidades participantes (ARAÚJO, 2017).

O quantitativo é estimado de acordo com a demanda das instituições participantes dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços, além de integrarem a ata. Segundo Moreira e Ribeiro (2016), o bom funcionamento do sistema depende do maior número de órgãos interessados na licitação compartilhada. A consolidação da demanda, estimada através dos órgãos participantes, é realizada pelo gerenciador, por meio do procedimento público de intenção de registro de preços - IRP. O fornecimento acontece de acordo com os serviços de curto prazo, sendo que o fornecedor, o preço e a qualidade são definidos no início e se estabilizam no tempo da vigência da ata que é de doze meses (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

Uma possibilidade do SRP é a participação, por meio de solicitação de adesão da ata de registro de preço ao órgão gerenciador, daqueles que não manifestaram interesse no início do processo, são as entidades não participantes, conhecidas como caronas. Essa adesão tem quantidade limitada. Os órgãos não participantes que aderem às atas de registro, se beneficiam da economia de escala, do custo e do prazo administrativo pela não realização dos procedimentos licitatórios.

De acordo com Moreira e Ribeiro (2016), o SRP tem como propósito ganhar economia com a escala das contratações e dinamicidade com a celebração de contratos no exato momento em que a necessidade se afirme presente. Ainda segundo os autores, cria-se um mecanismo de compra compartilhada, em que o órgão gerenciador exerce essa condição temporária restrita a ata gerenciada, na intenção de economia de escala e de maior poder de influência sobre o mercado. O SRP estimula o processo de centralização de compras, com a aglutinação das demandas das organizações participantes e a antecipação da fase de seleção do fornecedor antes da disponibilização de recursos (SANTOS, 2019).

Em Portugal, o maior destaque das centrais de compras tem sido a formação e a celebração de Acordos Quadro, que ocorrem entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos que disciplinam futuras relações

contratuais, Mimoso (2020). Esse modelo de Portugal se assemelha ao SRP do Brasil. Nessa modelagem, os contratos celebrados, em virtude dos acordos, podem vigorar de um a quatro anos, desde que devidamente fundamentados, e quando estes não são revistos regularmente, se tornam uma das maiores desvantagens, pois isso desatualiza o bem ou serviço, segundo o autor.

#### 2.4 Central de Compras do Governo Federal

Em 2012, o Governo Federal iniciou o projeto para desenvolver ações no sentido de repensar os modelos de contratações instituídos e a planejar estratégia de centralização das compras públicas, concluído em janeiro de 2014, com a criação da Central de Compras do Governo Federal - CENTRAL, voltada ao processamento de atividades comuns dos órgãos da administração pública federal. Por meio do Decreto n.º 8.189, de 21 de janeiro de 2014, foi criada a Central de Compras e Contratações, como uma unidade integrante do então extinto MPOG, com o objetivo de, no âmbito do Poder Executivo Federal, desenvolver e implementar modelos, mecanismos e procedimentos para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades, bem como realizar as licitações para as contratações correspondentes. Atualmente, a Central é uma unidade integrante da Secretaria de Gestão - SEGES da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital - SEDGG do Ministério da Economia - ME e está regulamentada pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

A SEGES tem competência para formular políticas e diretrizes para a gestão pública.

De forma a facilitar a visualização das competências da CENTRAL definidas no Decreto nº 9.745 de 8 de Abril de 2019, foi inserida a parte do Decreto que determina quais são as competência da CENTRAL: (BRASIL, 2019).

Art. 131. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - Desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

II - Desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

- III - Planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;
- IV - Planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos aos bens e serviços de uso em comum;
- V - Planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas;
- VI - Planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal; e
- VII - firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nos incisos IV, V e VI.

De 2014 até 2016, a CENTRAL operou com três coordenações gerais, a Coordenação Geral de Estratégia de Aquisições e Contratações - CGEST, Coordenação Geral de Licitações - CGLIC e Coordenação Geral de Gestão de Atas e Contratos - CGGAC. No ano de 2017, a diretoria passou por uma reestruturação e foi criada a Coordenação Geral de Serviços Compartilhados - CGSEC para atuar nos serviços compartilhados. A partir de então, a estrutura da Central de Compras passa a ofertar aos órgãos e entidades, em alguns projetos de centralização, também a prestação das atividades próprias da gestão e fiscalização contratual, inclusive a gestão orçamentaria e financeira dos recursos e o pagamento às empresas contratadas. Esse foi um marco relevante, pois aumentou a abrangência da centralização dessas contratações.

A Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC foi criada em 2019, e desde então a estrutura atual está alinhada com o decreto de 2019, com cinco coordenações gerais para executar os objetivos da CENTRAL.

Além das competências apresentadas acima, o decreto determina nos termos do art. 131 § 1º ao § 4º, (BRASIL, 2019).

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras.

§ 2º As contratações poderão ser executadas e operadas de forma centralizada, em consonância com o disposto nos incisos II, III e VI do caput.

§ 3º Ato do Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital definirá os bens e os serviços de uso em comum cujas licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão serão atribuídas exclusivamente à Central de Compras.

§ 4º A centralização das licitações, da instrução dos processos de aquisição, de contratação direta, de alienação e de gestão será implantada de forma gradual.

Assim, a participação de órgãos e entidades nas compras é voluntária, como regra, mas pode haver a exclusividade de alguns bens e serviços comuns, segundo o § 3º. Essa exclusividade retira a autonomia sobre o processamento de alguns itens de compras e serviços, Santos (2019), ou seja, alguns itens serão adquiridos exclusivamente pela CENTRAL e os órgãos teriam que aderir a essa compra caso tenham interesse no objeto comprado.

O objetivo da CENTRAL é de racionalizar e centralizar os processos para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e assim proporcionar maior eficiência na gestão dos recursos públicos, além de desonerar as áreas-meio dos órgãos das atividades que são comumente realizadas por diversas estruturas administrativas, como por exemplo, a contratação de brigadista e a compra de *notebook*. A CENTRAL funciona como um “filtro qualificado” da necessidade da Administração na interação com o mercado, ao adotar o procedimento de analisar as demandas comuns dos órgãos e na busca das melhores soluções do mercado fornecedor. Dessa forma, é possível potencializar a vantagem em razão da escala e otimização do planejamento das contratações, bem como padronizar os itens demandados de modo a viabilizar uma atuação estratégica das compras públicas e imprimir ganhos de qualidade e financeiros.

Cada coordenação da CENTRAL é responsável por uma fase do processo de compra. Na ilustração do Quadro 6, é possível verificar as atribuições de cada coordenação. Isso gera equipes especializadas, capazes de desenhar e analisar melhores estratégias para as aquisições e contratações. Nos desenhos da modelagem da contratação, especialmente em objeto de especificação especializada, estão envolvidas pessoas de outros órgãos e instituições para auxiliar tecnicamente no desenvolvimento do termo de referência. Equipes de planejamento multidisciplinares são formadas num trabalho em rede, agregando conhecimento e sinergia no processo.

A centralização é o melhor meio de ajudar na profissionalização e especialização do comprador público, segundo Mimoso (2020). Ainda segundo o autor, um sistema nacional de compras públicas otimizado permite disseminar

tecnologias de informação e comunicação, além de trocas e criação de sinergias entre entidades.

QUADRO 6 — ATRIBUIÇÕES DAS COORDENAÇÕES GERAIS DA CENTRAL DE COMPRAS

| COORDENAÇÃO GERAL   | ATRIBUIÇÕES  |
|---|--|
| <b>CGEST</b> - Coordenação Geral de estratégia de aquisições e contratações | Implementar estratégias e soluções relativas às aquisições, contratações e gestão de bens e serviços de uso em comum, considerando a necessidade dos órgãos e entidades administração pública federal.   |
| <b>CGTIC</b> - Coordenação Geral de tecnologia da informação e comunicação  | Planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal. |
| <b>CGGAC</b> - Coordenação Geral de gestão de atas e contratos              | Gerenciar atas de registros de preços e os contratos firmados pela Central, orientando e acompanhando a implantação dos modelos de compras e contratações pelos órgãos e entidades.  |
| <b>CGSEC</b> - Coordenação Geral de serviços compartilhados                 | Implantar os modelos de compras e contratações cuja execução e operação são centralizadas, gerenciando sua utilização pelos órgãos, além de orientar os órgãos atendidos na adoção dos novos modelos.  |
| <b>CGLIC</b> - Coordenação Geral de licitações                              | Realizar procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação relativos aos bens e serviços de uso em comum, decorrentes das estratégias e soluções desenhadas.  |

Fonte: Elaboração própria a partir do site da Central de Compra.

No Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário, o TCU definiu governanças das aquisições como sendo o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que se propõem a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. A governança da CENTRAL é composta pelo modelo de estrutura de comitê transversal, em que os representantes possuem afinidades com os temas tratados, sendo possível debates e consenso. A intenção é sustentar a tomada de decisão e aprimorar as decisões colegiadas sobre a estratégia de contratações. Um dos objetivos do comitê é operacionalizar uma governança de compras e contratações centralizadas que permita agilidade e transparência.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o Comitê de Compras e Contratos Centralizados - C4ME está previsto no art. 6º, VII, da Portaria GM/ME nº 339, de 8 de outubro de 2020, sendo constituído, conforme art. 44, pelos seguintes integrantes: Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo

Digital; Secretário de Gestão; Secretário de Governo Digital; e, Secretário de Gestão Corporativa.

Ao C4ME, compete, no âmbito da CENTRAL: decidir sobre a carteira, prioridades, suspensões e paralizações de projetos; definir as diretrizes de atuação no desenvolvimento de seus projetos, considerando a incidência das normas e políticas públicas; decidir sobre as soluções, estratégias, modelos, mecanismos e procedimentos propostos; monitorar a execução dos projetos em curso; decidir sobre a manutenção, alteração, revisão ou descontinuação de soluções de centralização de compras ou de contratos já implantadas ou em implantação; promover iniciativas de avaliação das soluções propostas ou instituídas; e, estabelecer a aprovação da proposta de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação, (BRASIL, 2020).

Os critérios utilizados pelo comitê para fundamentar as decisões no âmbito da CENTRAL são: a relevância dos valores contratados; economia de escala com a centralização; possibilidade de centralizar a gestão e a operação contratual; padronização de bens e serviços; necessidade de melhoria da qualidade de bens, serviços, processos e procedimentos; ganhos de eficiência administrativa; continuidade sustentável do modelo; e, incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle, (BRASIL, 2020).

A portaria ainda institui o Subcomitê Interno da Central de Compras - SICCC, subcolegiado subordinado ao C4ME, com a competência de manifestar-se subsidiando o C4ME, sobre: possibilidade de centralização da seleção do fornecedor, com ganhos de escala; possibilidade de centralização da gestão contratual; possibilidade de operação centralizada; necessidade de melhoria da qualidade de bens, serviços, processos e procedimentos; oportunidades de padronização de bens e serviços; vantagem econômica, preferencialmente, pela comparação do custo total das soluções proposta e atual; ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, recursos materiais e pessoais; e, continuidade sustentável do modelo de fornecimento do bem ou serviço para a administração.

O SICCC é composto pela Diretora da Central de Compras, pela Coordenadora-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações, pelo Coordenador-Geral de Licitações, pelo Coordenador-Geral de Gestão de Atas e Contratos, pelo



Coordenador-Geral de Serviços Compartilhados, e pelo Coordenador-Geral de Contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação.

A partir da identificação da demanda de compras por diferentes órgãos e/ou entidades da administração pública e após a aprovação do portfólio de projetos pelo C4ME, a proposta é iniciada na CENTRAL, o portfólio é elaborado anualmente, podendo ser revisto no decorrer do ano.

Com a atuação da equipe multidisciplinar, o estudo técnico preliminar - ETP é executado. Esse estudo é composto pelo registro detalhado da necessidade da contratação, mediante diagnóstico interno, requisitos da contratação, levantamento do mercado fornecedor e soluções disponíveis, estimativa de quantidade e valores da contratação, a descrição da solução ou cenários propostos, os resultados pretendidos e possíveis impactos do modelo, nos termos da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.

No estudo do mercado fornecedor, são identificados os cenários possíveis de contratação do objeto. Nessa fase do projeto, são realizados contatos com as instituições contratantes, mercado consumidor, mercado fornecedor, instituições ligadas ao objeto estudado e consultas públicas. Com os dados coletados de mercado e diagnóstico interno finalizados, passa-se para a fase da estratégia, que é a solução para atender a demanda. Essa é uma fase importante do processo. A depender da solução escolhida, a contratação centralizada pode fomentar inovações e transformações pelo seu poder de compra, pois pode ser identificado que o atendimento mais eficaz e eficiente da necessidade exige a elaboração de modelagem de contratação inovadora. A escolha da solução é realizada por meio de prospecção e ponderação de cenários, matriz swot, análise de riscos, dentre outros, tornando o processo de construção robusto e técnico, sem escolhas subjetivas, provendo assim resultados satisfatórios para a Administração e para a sociedade, a figura 1 ilustra o fluxo da metodologia de trabalho da CENTRAL.

Nos projetos da CENTRAL, busca-se internalizar a inteligência das boas práticas das entidades públicas e do mercado fornecedor e isso permite melhorar as oportunidades de novas sistemáticas e modelos de contratações.

FIGURA 1 — FLUXO DA METODOLOGIA DE TRABALHO DA CENTRAL



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Quando se agrega demandas de vários órgãos, o volume de aquisição é mais relevante, o que torna as fases do processo de contratação mais impactante e desafiador em função tanto do volume da demanda global, quanto dos entes envolvidos, a especificidade de suas necessidades e valores estimados. Por isso, a necessidade de se ter uma equipe multidisciplinar e especializada, com competências bem definidas e habilidades para a realização de compras públicas.

Após essa fase de planejamento da contratação, parte-se para a seleção do fornecedor. Seguindo os procedimentos da licitação, realiza-se a instauração do certame, que inaugura a fase externa da licitação, para a escolha do fornecedor e, depois, a formalização dos contratos ou ata de registro de preço. Caso a contratação seja modelada para serviço compartilhado, a CENTRAL contrata a solução e disponibiliza para os outros órgãos. Caso seja gerada uma ata de registro de preço, esta será realizada pela CENTRAL, uma vez que a gestão e a fiscalização serão executadas pelo órgão participante ou aderente da ata. No Quadro 7 é possível verificar as fases da contratação, as etapas do processo de compras e os responsáveis.

QUADRO 7 — FASES DA CONTRATAÇÃO E METODOLOGIA DE TRABALHO DA CENTRAL

| <b>Fases da Contratação</b>  | <b>Etapas do processo de compras</b>                             | <b>Responsável</b> | <b>Coordenação responsável na Central de Compras</b> |
|--|--|--------------------|--|
| <b>Planejamento da contratação</b>                                   | Formalização da demanda  | Central de Compras | CGEST/CGTIC  |
|  | Estudos Técnicos Preliminares                                    |                    |  |
|  | Definição das especificações técnicas do objeto a ser contratado |                    |  |
|  | Elaboração do Termo de Referência                                |                    |  |
| <b>Seleção do fornecedor</b>   | Instrução do processo de compras                                 | Central de Compras | CGLIC  |
|  | Sessão pública para escolha do fornecedor                        |                    |  |
| <b>Gestão e fiscalização do contrato</b>                             | Formalização dos contratos                                       | Órgão contratante  |  |
|  | Gestão e fiscalização da execução dos contratos                  |                    |  |
|  | Recebimento do objeto e pagamento                                |                    |  |
|  | Encerramento dos contratos                                       |                    |  |
| <b>Gestão da ata de registro de preço</b>                            | Formalização do contrato.<br>Gestão da ata de registro de preço  | Central de Compras | CGGAC  |
| <b>Gestão e fiscalização de contratos de serviços compartilhados</b> | Gestão e fiscalização da execução dos contratos                  |                    | Central de Compras                                   |
|  | Recebimento do objeto e pagamento                                |                    |  |
|  | Encerramento dos contratos                                       |                    |  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

### 3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A pesquisa, quanto aos fins a que se destina, apresenta uma proposta aplicada, pois busca avaliar a eficácia e o custo administrativo da Central de Compras do Governo Federal. Utiliza-se como referência para verificar a eficácia, o decreto que determina as competências da CENTRAL e os dados das compras já executadas. Para verificar os custos administrativos, utilizou-se a estimativa de custo de realização de um pregão com registro de preço, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, realizado em 2007.

O método utilizado nesta dissertação foi de caráter exploratório, por meio de pesquisa bibliográfica documental, informações existentes em documentos como legislações, textos oficiais, relatórios, notas e trabalhos técnicos. Para a análise dos dados quantitativos, as informações foram coletadas nos módulos de consulta do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, pelo Portal de Compras do Governo Federal – ComprasNet, o extrator de dados da ferramenta *Data Warehouse*, cujo acesso é restrito, e no acervo documental da CENTRAL, extraídos da ferramenta de *Business Intelligent (BI)*.

As coletas dos dados foram realizadas em meados de 2022. Foram utilizadas planilhas eletrônicas para facilitar a organização das informações e servir como repositório dos dados. O código da Unidades de Administração de Serviços Gerais - UASG utilizado na pesquisa dos sistemas foi o 201057, referente à CENTRAL. É importante salientar que no ano de 2014 a CENTRAL conduziu licitações utilizando UASG diferente, os dados dessas compras não foram contemplados neste estudo.

Não fazem parte do estudo as contratações e os empenhos efetivamente realizados pelos órgãos participantes das atas de registro de preço, pois a CENTRAL é apenas o órgão gerenciador e não efetua as contratações.

No primeiro item do capítulo 4, serão apresentados os dados gerais dos processos de compras da Central de Compras. Em seguida, serão apresentados os dados de uma única compra com a análise sobre as participações e adesões na ata de registro de preço. O estudo compreende o período **entre os anos de 2014 a agosto de 2022**, correspondentes a todos os anos de operação da CENTRAL, desde a sua implantação, possibilitando verificar a provável evolução das compras centralizadas, além do registro histórico e a análise da experiência pela CENTRAL.

## 4 UMA AVALIAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA NO BRASIL

### 4.1 A busca da eficácia: histórico da Central de Compras

Na Tabela 1 é possível verificar o histórico de processos licitatórios executados pela CENTRAL. De acordo com os dados, verifica-se que foram iniciados e finalizados 76 processos licitatórios no período estudado. Os dados demonstram ainda que a maior incidência de processos foi no ano de 2021, responsável por aproximadamente 42% do total. Vale ressaltar, que o quantitativo é contabilizado na data que acontece o certame licitatório, e os dados utilizados neste capítulo são do período entre 2014 e agosto de 2022.

As dispensas de licitação representam aproximadamente 9% dos processos realizados, as inexigibilidades, 19% e os pregões eletrônicos, 72%. Com relação ao número de procedimentos, foram todos apresentados, incluindo os cancelados, tendo em vista que, ainda assim, os processos exigiram dispêndio de tempo e realização de procedimentos administrativos.

TABELA 1 — PREGÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS REALIZADAS PELA CENTRAL DE 2014 A AGOSTO DE 2022.

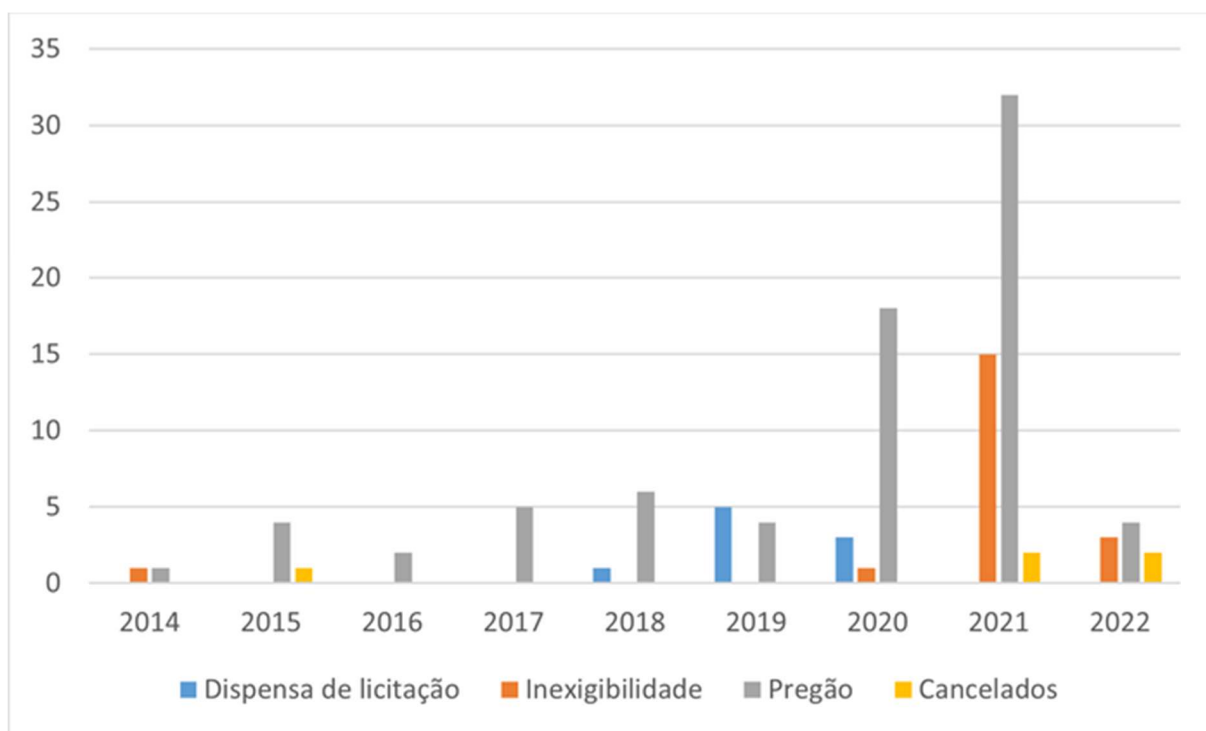
|                              | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total     |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| <b>Quantidade de pregão</b>  | 1    | 4    | 2    | 5    | 6    | 4    | 18   | 32   | 4    | <b>76</b> |
| <b>Processos Cancelados</b>  |      | 1    |      |      |      |      |      | 2    | 2    | <b>5</b>  |
| <b>Dispensa de licitação</b> |      |      |      |      | 1    | 5    | 3    |      |      | <b>9</b>  |
| <b>Inexigibilidade</b>       | 1    |      |      |      |      |      | 1    | 15   | 3    | <b>20</b> |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

Destaca-se no comportamento da CENTRAL em relação aos processos ilustrados acima: (1) nos anos de 2020 e 2021 aconteceram os picos das licitações pela modalidade pregão; (2) no período entre 2014 e 2019, é possível visualizar um quantitativo similar nos processos; (3) as inexigibilidades tiveram seu ápice no ano de 2021, quando foram realizados 15 processos; (4) o pregão eletrônico é a modalidade

de licitação utilizada pela CENTRAL. O gráfico abaixo demonstra os dados apresentados na Tabela 2.

Gráfico 1 — Pregões, inexigibilidades e dispensas realizadas pela CENTRAL de 2014 a agosto de 2022.



Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

Em 2017, iniciou-se a operação do Centro de Serviços Compartilhados<sup>1</sup> - CSC, com isso a CENTRAL passou a atuar em outros estágios da cadeia logística. Além do fornecimento de serviços, incorporou também a gestão contratual, a operação do serviço e os processos relacionados à despesa pública.

Para inaugurar o modelo do CSC, foi selecionado o serviço de transporte administrativo de servidores e colaboradores, o TáxiGov, que substituiu os contratos de veículos locados e os veículos próprios, além dos contratos de manutenções, de seguros e de abastecimentos de transporte por aplicativo. O foco do projeto TáxiGov foi a eficiência dos gastos, melhoria dos serviços prestados aos usuários, uso de tecnologia da informação e maior controle e transparência no serviço de transporte. Para isso, utilizou-se de soluções de tecnologia de informação e comunicação para

<sup>1</sup>Ferrer (2013), afirma que uma central de serviços compartilhados - CSC, que agrega demanda de diversos setores, traz inúmeras vantagens e possibilita melhores especificações, negociações e gestão para os grupos e serviços compartilhados.

os usuários e para a gestão dos serviços, que são pagos apenas pela efetiva utilização.

Entre o início do diagnóstico, em 2014, até o início de sua implementação no Distrito Federal - DF, em 2016, com o pregão para contratação do TáxiGov, passaram-se dois anos, sendo que a primeira corrida contratada pelo modelo ocorreu em março de 2017. Esse serviço teve continuidade com o modelo inicial até o ano de 2019, quando se expandiu para outras localidades do Brasil.

No ano de 2018, a iniciativa do TáxiGov recebeu o prêmio da 22ª edição do Concurso Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap e o antigo MPOG, na categoria inovação em processos organizacionais no poder executivo federal.

Os projetos da CENTRAL possuem longos ciclos de estudos, que vão desde o desenho da estratégia até a conclusão do pregão. Eles começam e evoluem com o tempo. O caso do TáxiGov é um exemplo, que foi, inicialmente, executado como serviço compartilhado no DF e posteriormente, com sua expansão, como compra centralizada em âmbito nacional.

Em virtude dessa expansão em território nacional, que ocorreu entre os anos de 2019 e 2021, a CENTRAL realizou as licitações para a contratação de ampliação do serviço. Nesses anos, as licitações representaram 61% do total de processos licitatórios realizados, conforme observado na Tabela 2.

TABELA 2 — PREGÕES DE TÁXIGOV REALIZADOS PELA CENTRAL DE 2014 A AGOSTO DE 2022.

|   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total     |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| <b>Quant. de pregões - total</b>            | 1    | 4    | 2    | 5    | 6    | 4    | 18   | 32   | 4    | <b>76</b> |
| <b>Quant. de pregões - TáxiGov</b>          |      |      | 1    |      | 1    | 3    | 8    | 22   |      | <b>35</b> |
| <b>Quant. de pregões - objetos diversos</b> | 1    | 4    | 1    | 5    | 5    | 1    | 10   | 10   | 4    | <b>41</b> |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

O Gráfico 2, abaixo, ilustra os dados apresentados na Tabela 2. Percebe-se os decréscimos dos processos licitatórios no ano de 2016, que ocorreram em virtude da mobilização de toda a equipe da CENTRAL na implantação do TáxiGov.

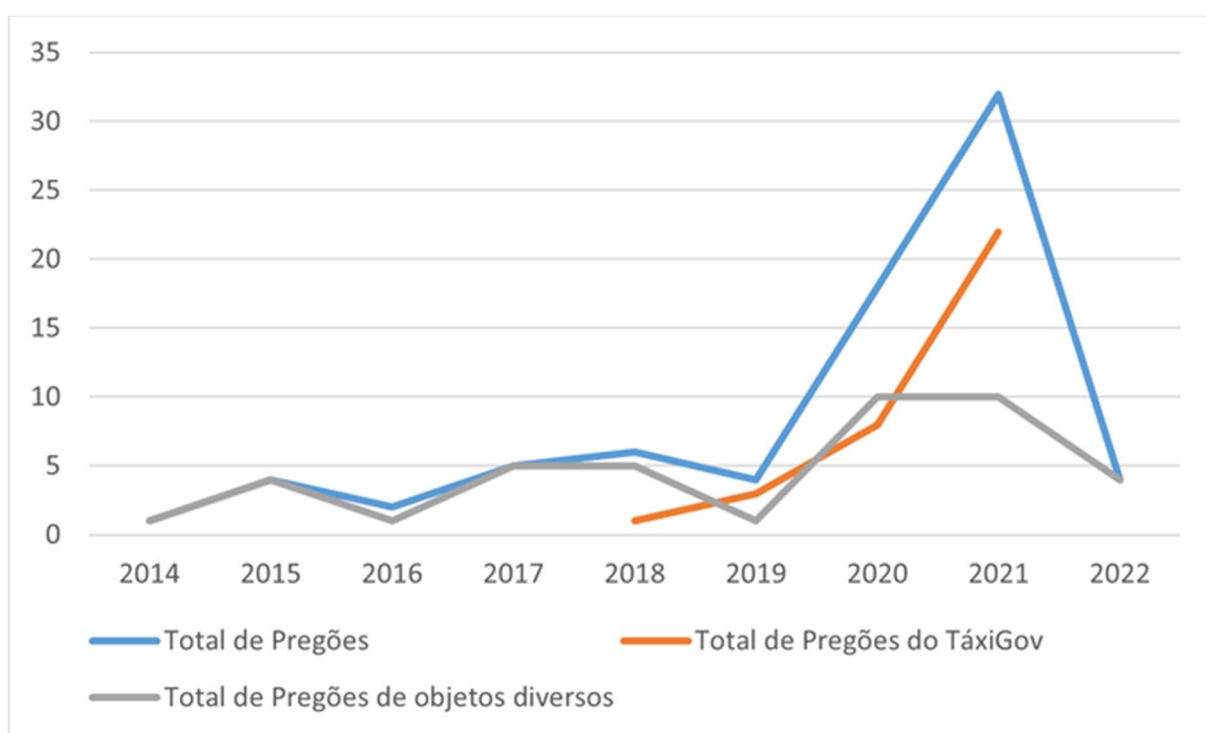
Com o Gráfico 2 é possível deduzir:

(1) queda brusca no quantitativo de total de pregões de 2021 para 2022, porém, cabe ressaltar, que nos anos anteriores entre 2019 e 2021, ocorreu a expansão nacional do projeto TáxiGov, além disso, o ano **de 2022 contemplou somente os processos licitatórios que aconteceram de janeiro a agosto;**

(2) no período entre 2019 e 2021, observa-se o quantitativo dos pregões do TáxiGov em curva ascendente;

(3) na curva do total de pregões de objetos diversos, observa-se claramente os eventos que ocorreram na CENTRAL, entre 2014 e 2022, os anos de 2014, 2016 e 2019 - poucos processos licitados em virtude do início de operação da diretoria, início de operação do TáxiGov e mudanças de estratégias no portfólio, respectivamente. Nos anos 2015, 2017 e 2018 ocorreu uma média linear de projetos executados, e nos anos 2020 e 2021 o aumento no número de processos licitados.

GRÁFICO 2 PREGÕES DE TÁXIGOV REALIZADOS PELA CENTRAL DE 2014 A AGOSTO DE 2022.



Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

O resultado das compras da CENTRAL está disposto na Tabela 3, onde consta o valor estimado de aproximadamente R\$ 6,5 bilhões, e o valor homologado próximo a R\$ 4,5 bilhões, gerando uma economia potencial superior a R\$ 2 bilhões, o que equivale a 32% dos valores homologados dos pregões em relação ao valor estimado. Os valores estimados das contratações e a economia potencial se



basearam no histórico de processos oriundos da Uasg da CENTRAL. Vale destacar, que essa economia só é concretizada após a efetiva contratação pela unidade beneficiária do registro de preço ou contrato.

TABELA 3 - VALORES E ECONOMIA POTENCIAL DE LICITAÇÕES REALIZADAS PELAS CENTRAL

|      | Número de pregões | Valor estimado dos itens homologados (R\$) | Valor homologado (R\$)  | Economia potencial (R\$) | % de economia potencial |
|------|-------------------|--|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 2014 | 1                 | 65.504.066,53                              | 31.058.322,75           | 34.445.743,78            | 52,59%                  |
| 2015 | 4                 | 209.251.807,01                             | 181.014.161,30          | 28.237.645,71            | 13,49%                  |
| 2016 | 2                 | 153.494.726,80                             | 149.994.204,10          | 3.500.522,70             | 2,28%                   |
| 2017 | 5                 | 603.712.033,80                             | 334.405.988,30          | 269.306.045,50           | 44,61%                  |
| 2018 | 6                 | 363.971.730,50                             | 128.773.289,50          | 235.198.441,00           | 64,62%                  |
| 2019 | 4                 | 48.966.540,51                              | 37.912.121,60           | 11.054.418,91            | 22,58%                  |
| 2020 | 18                | 3.732.669.744,00                           | 2.685.966.348,00        | 1.046.703.396,00         | 28,04%                  |
| 2021 | 32                | 946.948.068,70                             | 543.289.251,30          | 403.658.817,40           | 42,63%                  |
| 2022 | 4                 | 521.357.527,30                             | 389.057.967,20          | 132.299.560,10           | 25,38%                  |
|      |                   | <b>6.645.876.245,15</b>                    | <b>4.481.471.654,05</b> | <b>2.164.404.591,10</b>  | <b>32,57%</b>           |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

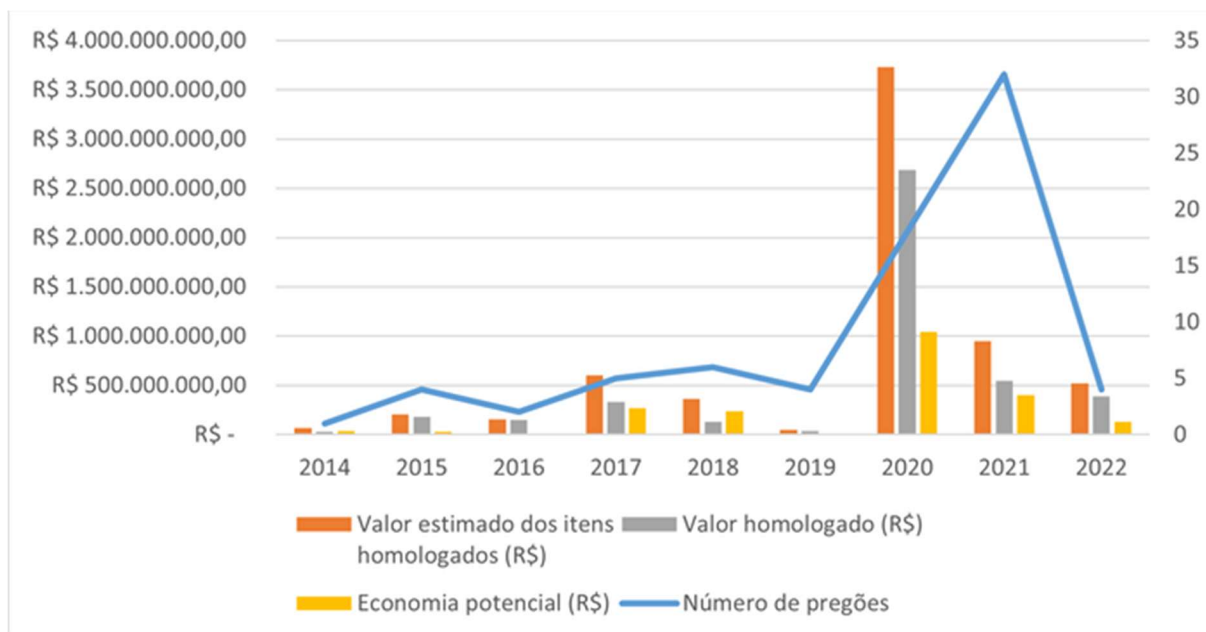
No Gráfico 3, elaborado a partir dos dados da Tabela 3, observa-se que o auge de processos de compras aconteceu no ano de 2021, com 32 pregões, entretanto, foi no ano de 2020, o maior volume financeiro licitado pela CENTRAL, ultrapassando o valor de R\$ 3,5 bilhões relativos aos valores estimados dos processos licitados.

Em 2019, houve o menor gasto com pregões de toda a série pesquisada. Nesse ano, foram gastos pouco mais de R\$ 48 milhões.

Conclui-se do Gráfico 3:

(1) os valores licitados não são influenciados pelo quantitativo das licitações realizadas, como por exemplo, quando comparamos os dados dos anos de 2017 e 2018; 2020 e 2021; e 2019 e 2016.

GRÁFICO 3 PROCESSOS DE COMPRAS DA CENTRAL



Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

No início da estruturação da CENTRAL, foram realizados estudos sobre os escopos de serviços comuns da administração pública que fossem representativos financeiramente nos gastos públicos e que pudessem ter sua estratégia de execução e de compra reformulada e aprimorada, além de possível compartilhamento e centralização do objeto da contratação. Os serviços inicialmente identificados como passíveis de aprimoramento e centralização foram os serviços terceirizados, como copa, portaria, brigadista, vigilância, manutenção predial, limpeza e conservação, os serviços de frota, reprografia, material de expediente, mobiliário, energia elétrica e passagens aéreas. Além dos serviços de telefonia móvel e videoconferência e compra de *desktops* e *notebooks*.

No Quadro 8 é possível verificar os resumos dos escopos licitados, desde o início da operação em 2014 até agosto de 2022. Destaca-se do Quadro 8:

(1) os objetos identificados, como passíveis de aprimoramento e centralização no início da implantação da CENTRAL, estão sendo desenvolvidos no decorrer dos anos de operação da Diretoria. Como, por exemplo, telefonia móvel em 2014, agenciamento de viagens em 2015, fornecimento de computadores em 2017, material de expediente em 2018 e brigadista em 2022;

(2) os objetos licitados são bens e serviços de uso comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

(3) foram licitados produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação - TIC. Sendo que nos anos de 2020 e 2021, após a criação da coordenação especializada nesse assunto CGTIC, as licitações de TIC se intensificaram;

(4) nos anos de 2017 e 2018, foram licitadas consultorias, assessorias e projetos para auxiliar no desenvolvimento das atividades finalísticas da CENTRAL.

Os objetos que possuem sua gestão no centro de serviços compartilhados são: expansão da compra direta de passagens áreas, almoxarifado nacional, TáxiGov e limpeza. A expansão da compra direta de passagens áreas, por exemplo, é um projeto em constante evolução. As mudanças que ocorrem têm o objetivo de atender a administração pública e a legislação vigente. Tal iniciativa foi premiada, em 2015, no 3º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União (CGU), ficando em terceiro lugar na categoria de aprimoramento de controles internos.

QUADRO 8 — RESUMO DO ESCOPO DOS PREGÕES REALIZADOS PELA CENTRAL

| Resumo do objeto da licitação   | Quantidade de pregões | TIC |
|---|-----------------------|-----|
| <b>2014</b>   |                       |     |
| Telecomunicações - Serviço Móvel Pessoal (SMP)  | 1                     | TIC |
| <b>2015</b>   |                       |     |
| Agenciamento de viagens   | 1                     |     |
| Ativos de rede  | 1                     | TIC |
| Fornecimento de Imagens óticas orbitais, de acervo ou programadas                                 | 2                     |     |
| <b>2016</b>   |                       |     |
| Agenciamento de viagens   | 1                     |     |
| TáxiGov   | 1                     |     |
| <b>2017</b>   |                       |     |
| Agenciamento de viagens   | 1                     |     |
| Consultoria e assessoria - Projeto de energia renovável   | 1                     |     |
| Fornecimento de computadores portáteis, estações de trabalho e monitores                          | 1                     | TIC |
| Fornecimento de soluções de segurança de redes compostas de firewall corporativo e multifuncional | 1                     | TIC |
| Serviço de adequação e automação de serviços públicos   | 1                     | TIC |
| <b>2018</b>   |                       |     |
| Almoxarifado virtual  | 1                     |     |
| Consultoria e projetos - Projeto de Vigilância  | 1                     |     |
| Contratação de leiloeiros   | 1                     |     |
| Serviços de digitalização de documentos   | 1                     | TIC |
| TáxiGov   | 1                     |     |

|   |    |     |
|---|----|-----|
| Prestação de serviço telefônico fixo comutado STFC e de serviço móvel pessoal | 1  | TIC |
| <b>2019</b>   |    |     |
| Consultoria e projetos - Serviço de apoio a gestão estratégica dos órgãos     | 1  |     |
| TáxiGov   | 3  |     |
| <b>2020</b>   |    |     |
| Almoxarifado virtual  | 1  |     |
| Apoio administrativo  | 1  |     |
| Limpeza   | 1  |     |
| TáxiGov   | 8  |     |
| Aquisição de desktop  | 1  | TIC |
| Aquisição de monitores  | 1  | TIC |
| Aquisição de notebooks  | 1  | TIC |
| Serviço de adequação e automação de serviços públicos                         | 1  | TIC |
| Virtualização   | 1  | TIC |
| Aquisição de eletropostos   | 1  |     |
| Serviços de telefonia   | 1  | TIC |
| <b>2021</b>   |    |     |
| Serviços de acessibilidade  | 1  |     |
| Apoio a fiscalização de limpeza   | 1  |     |
| Terceirização de motoristas   | 1  |     |
| TáxiGov   | 22 |     |
| Aquisição desktop e notebooks   | 1  | TIC |
| Licenças e software de visualização   | 1  | TIC |
| Notebooks de alto desempenho  | 1  | TIC |
| Sistemas operacionais   | 1  | TIC |
| Software de banco de dados  | 1  | TIC |
| Dados móveis  | 1  | TIC |
| Serviços de nuvem   | 1  | TIC |
| <b>2022</b>   |    |     |
| Brigada de incêndio particular  | 1  |     |
| <i>Facilities</i>   | 1  |     |
| SMS - <i>Short Message Service</i>  | 1  | TIC |
| Aquisição de maquinários  | 1  |     |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora. \*TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação.

A Tabela 4 apresenta os valores anuais das compras diretas por dispensa de licitação, realizadas nos anos de 2018 a 2020. Evidencia-se que, aproximadamente, 74% dos valores gastos com as compras por dispensa de licitação no ano de 2020, representam as aquelas realizadas em virtude da emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus. Destaca-se da Tabela 4:

- (1) as dispensas representam menos de 1% dos processos realizados; e

(2) no ano de 2019 a dispensa representou financeiramente 31,04% dos processos realizados, em virtude do baixo valor licitado por pregão no ano.

TABELA 4 — VALORES DAS DISPENSAS DE LICITAÇÕES

| Ano          | Dispensa de licitações (R\$) |
|--------------|------------------------------|
| 2018         | 2.792.508,76                 |
| 2019         | 15.201.242,18                |
| 2020         | 38.154.139,10                |
| <b>Total</b> | <b>56.147.890,04</b>         |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

No Quadro 9, é possível verificar os resumos dos escopos das dispensas de licitação, no período entre 2014 e agosto de 2022. Destaca-se do Quadro 9 e do Quadro 10:

(1) os objetos contratados por dispensa e inexigibilidade de licitação são bens e serviços de uso comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

(2) os credenciamentos, como, por exemplo, o das instituições bancárias para pagamento da folha dos servidores públicos federais, foram realizados por inexigibilidade de licitação; e

(3) no ano de 2022, foi contratado, por inexigibilidade, serviço de assinatura de plataforma eletrônica para auxiliar no desenvolvimento das atividades finalísticas da CENTRAL.

QUADRO 9 - RESUMO DO OBJETO DAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO REALIZADAS PELA CENTRAL

| Resumo das dispensas de licitação   | Quantidade de dispensas | TIC |
|---|-------------------------|-----|
| <b>2018</b>   |                         |     |
| TáxiGov   | 1                       |     |
| <b>2019</b>   |                         |     |
| TáxiGov   | 2                       |     |
| Consultas eletrônicas online e off-line aos sistemas e subsistemas estruturadores de trânsito | 1                       | TIC |
| Acesso aos dados cadastrais do CPF por meio de rede permissionada <i>blockchain</i>           | 1                       | TIC |

|   |   |     |
|---|---|-----|
| Consultas eletrônicas on-line, preferencialmente por meio de webservices, aos dados cadastrais do Cadastro de Pessoas Físicas   | 1 | TIC |
| <b>2020</b>   |   |     |
| Insumos para atender à emergência da pandemia   | 1 |     |
| Consumo de informações interoperáveis e aquisição de plataforma tecnológica para gestão e governança de serviços interoperáveis | 1 | TIC |
| Consumo de serviços interoperáveis APIs/webservices   | 1 | TIC |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

No Quadro 10, é possível verificar os resumos dos escopos das inexigibilidades de licitação, no período entre 2014 e agosto de 2022.

QUADRO 10 - RESUMO DO OBJETO DAS INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO REALIZADAS PELA CENTRAL

| Resumo das inexigibilidades da licitação  | Quantidade de Inexigibilidade |
|---|-------------------------------|
| <b>2014</b>   |                               |
| Emissão e administração de Cartão de Pagamento do Governo Federal   | 1                             |
| <b>2020</b>   |                               |
| Assinatura digital  | 1                             |
| Credenciamento de aéreas  | 1                             |
| <b>2021</b>   |                               |
| Operacionalização de conta depósito vinculada   | 1                             |
| Credenciamento de instituições bancárias para pagamento da folha  | 13                            |
| <b>2022</b>   |                               |
| Credenciamento para operacionalização de conta-depósito vinculada   | 2                             |
| Assinatura de plataforma eletrônica de pesquisa capacitação, orientação e atualização diária de informações | 1                             |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

As Atas de Registro de Preço - ARP disponibilizadas pela CENTRAL totalizaram em torno de 100 atas, no período estudado nesta dissertação. Atingiu-se quase R\$ 4,5 bilhões em valores homologados em ARP.

Com relação a execução das atas de registro, 25% das participantes foram efetivadas, isso mostra que um quarto do planejado foi de fato executado. Aproximadamente, 3832 órgãos e/ou entidades participaram dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços e integraram as atas de registro executadas pelas CENTRAL, no decorrer dos anos. Um mesmo órgão e/ou

entidade pode ser beneficiário com mais de uma ata de registro de preço no ano ou ter participado em diferentes atas no decorrer do ano.

Sendo assim, os órgãos e/ou entidades SISG e não SISG atendidos por atas pela CENTRAL, foram aproximadamente 1836 unidades, durante os anos analisados. A quantidade de itens disponibilizados chega perto de 880, sendo que quase 50% foram oferecidos no ano de 2021. Foi nesse ano também que houve maior valor em atas disponibilizadas, conforme observado na Tabela 5.

TABELA 5 - PARTICIPAÇÕES NAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADAS DE 2014 A AGOSTO 2022.

| Ano de vigência inicial da ARP | Quant. ARP | Quant. itens | Quant. fornecedores | Unid. SISG atendidas | Unid. não SISG atendidas | Valor total (R\$) |
|--------------------------------|------------|--------------|---------------------|----------------------|--------------------------|-------------------|
| 2014                           | 1          | 74           | 1                   | 54                   | 24                       | 27.360.201,03     |
| 2015                           | 5          | 46           | 3                   | 244                  | 32                       | 181.014.161,28    |
| 2016                           | 2          | 7            | 2                   | 181                  | 3                        | 149.994.204,07    |
| 2017                           | 4          | 21           | 4                   | 301                  | 47                       | 296.928.212,57    |
| 2018                           | 8          | 168          | 8                   | 464                  | 224                      | 182.379.753,73    |
| 2019                           | 8          | 17           | 8                   | 218                  | 47                       | 53.283.672,68     |
| 2020                           | 14         | 37           | 11                  | 668                  | 362                      | 1.178.756.762,88  |
| 2021                           | 50         | 403          | 33                  | 565                  | 309                      | 1.965.507.407,63  |
| 2022                           | 10         | 110          | 10                  | 15                   | 74                       | 372.156.739,75    |

Fonte: Painéis gerenciais da Central. Elaborada pela autora.

Na Tabela 6, é possível verificar as adesões nas atas por órgãos não participantes das IRPs. Isso significa que aqueles que não participaram do planejamento da contratação aderiram a alguma ata de registro disponibilizada. Quando ocorre essa prática, comprova que a demanda dele não foi considerada de início, e isso reflete na redução do ganho de escala potencial e no poder de compra da centralizadora, Santos (2019). Ainda assim, a adesão significa economia de recurso, pois, antes de aderir, a legislação determina que o órgão interessado, deve demonstrar que a solução registrada retrata o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços. Além disso, o órgão que adere, se beneficia de todos os ganhos advindos da ata de registro, como, por exemplo, a economia de escala e a economia administrativa.

No registro dos dados da CENTRAL não constam os pedidos de adesões nos anos entre 2014 e 2017. Observa-se na Tabela 6:

- (1) o ano de 2021, constam mais de 50% das adesões autorizadas;
- (2) o valor chega a quase R\$ 500 mi em valores autorizados de adesões no período de 2018 a agosto de 2022.

TABELA 6 — ADESÕES DE NÃO PARTICIPANTES NAS ARP DA CENTRAL DE COMPRAS

| Ano da ARP | Adesões autorizadas | Pedidos de adesões negados | Valor autorizado (R\$) |
|------------|---------------------|----------------------------|------------------------|
| 2018       | 24                  | 3                          | 14.362.800,29          |
| 2019       | 94                  | 19                         | 43.128.859,11          |
| 2020       | 45                  | 2                          | 8.834.372,25           |
| 2021       | 313                 | 119                        | 216.346.206,54         |
| 2022       | 136                 | 72                         | 197.828.198,09         |

Fonte: Painéis gerenciais da Central. Elaborada pela autora.

#### 4.1.1 Um exemplo de contratação da Central de Compras

Nesta seção, será exposto o estudo do processo licitatório e das atas de registro de preços originárias do Pregão Eletrônico nº 10/2020, para contratação de serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado em favor de 49 órgãos e entidades da administração pública federal localizados no DF.

Essa contratação teve como objeto o registro de preços com a finalidade de contratar empresa para prestação de serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no âmbito do DF. Sua execução foi realizada mediante à alocação de mão de obra pela contratada com os cargos de auxiliar administrativo, assistente administrativo, recepcionista, recepcionista bilíngue, secretário executivo I, secretário executivo II e técnico em secretariado, e com a disponibilização de solução tecnológica para gestão e fiscalização contratual por meio de aplicativo web e aplicativo mobile.

O projeto faz parte da estratégia da CENTRAL de remodelar a forma de contratação terceirizada na administração pública federal, que busca corrigir os problemas nos processos de licitação, contratação, gestão e fiscalização contratual, assim como a eficiência da alocação dos recursos públicos. A iniciativa foi inédita e



de caráter disruptivo, o projeto foi modelado como piloto e envolveu grande vulto financeiro. Foi o primeiro projeto de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva e mão de obra executada pela CENTRAL.

Durante os estudos para o desenvolvimento deste trabalho, na fase de diagnóstico interno, foram identificados que os órgãos e as entidades da APF exigiam mais de 36 especificações de cargos para a execução dos serviços de apoio administrativo, recepção e secretariado. A expressiva quantidade de especificações foi explicada pelo uso indiscriminado de termos correlatos, ou seja, dos 36 cargos, 24 se referiam ao apoio administrativo, 4 à recepção, 5 ao secretariado. A extensa lista de cargos exigidos para desenvolvimento das atividades de apoio administrativo, recepção e secretariado é um dos elementos que demonstraram a inexistência de padronização das contratações.

Observou-se também essa falta de padronização nas contratações quanto aos salários base, jornada de trabalho e benefícios dos empregados alocados na execução dos serviços, refletindo em custos bastante diferenciados.

Diante disso, esperou-se como resultado da contratação, a padronização das descrições, requisitos e valores dos cargos, assim como dos parâmetros de gestão e fiscalização contratual, por meio da solução tecnológica. Esperou-se também a redução de 10% da despesa anual em virtude da licitação centralizada, além da economia com a redução de custos processuais de licitação. E ainda, redução de despesas com gestão e fiscalização contratual, em virtude da solução tecnológica.

TABELA 7 — ESTIMATIVA DA LICITAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2020

| <b>Cargos/posto</b>        | <b>Quantidade estimada registrada</b> | <b>Preço unitário mensal (R\$)</b> | <b>Valor total mensal (R\$)</b> | <b>Valor total para 28 meses (R\$)</b> |
|----------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|--|
| Auxiliares Administrativos | 2.600                                 | 3.840,66                           | 9.985.709,77                    | 279.599.873,49                         |
| Assistente Administrativos | 3.550                                 | 6.192,56                           | 21.983.581,70                   | 615.540.287,70                         |
| Recepcionistas             | 727                                   | 4.940,24                           | 3.591.552,58                    | 100.563.472,31                         |
| Recepcionistas Bilingues   | 105                                   | 5.421,90                           | 569.299,86                      | 15.940.396,14                          |
| Secretários Executivos I   | 704                                   | 10.211,69                          | 7.189.026,79                    | 201.292.750,10                         |
| Secretários Executivos II  | 168                                   | 11.420,32                          | 1.918.614,50                    | 53.721.206,06                          |
| Técnicos em Secretariado   | 2.730                                 | 5.718,77                           | 15.612.230,89                   | 437.142.465,02                         |

|               |               |  |                      |                         |
|---------------|---------------|--|----------------------|-------------------------|
| <b>TOTAIS</b> | <b>10.584</b> |  | <b>60.850.016,09</b> | <b>1.703.800.450,82</b> |
|---------------|---------------|--|----------------------|-------------------------|

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

O projeto estimou a contratação de 10.584 empregados, com preço mensal de R\$ 60.850.016,10 (sessenta milhões, oitocentos e cinquenta mil dezesseis reais e dez centavos) e preço global de R\$ 1.703.800.450,82 (um bilhão, setecentos e três milhões, oitocentos mil quatrocentos e cinquenta reais e oitenta e dois centavos). A licitação foi dividida por lotes, 24 no total, o critério de julgamento foi o de menor preço por lote. O prazo de vigência foi de 30 meses, sendo os dois primeiros meses para a contratada se adequar às exigências contratuais, em especial, implantar a solução tecnológica, e os 28 meses restantes foram para execução dos serviços, podendo ser prorrogado até o limite de 60 meses, conforme observado na Tabela 7.

O Pregão Eletrônico nº 10/2020 foi premiado, no Congresso Brasileiro de Pregoeiros, na edição de março de 2022, como o de maior valor global.

Dentre as inovações que foram promovidas, têm-se o pagamento pelo fato gerador e a disponibilização de solução tecnológica. Pretendeu-se com isso, reduzir custos e prover maior eficiência, eficácia e efetividade nas contratações de serviços terceirizados de apoio administrativo. A solução tecnológica disponibilizada pela contratada para a gestão e fiscalização contratual, contempla dados, documentos e informações operacionais e do cumprimento das obrigações previdenciárias, sociais e trabalhistas, inclusive as do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, referentes aos empregados alocados para a execução dos serviços.

A licitação contou com 49 órgãos participantes, esses foram distribuídos por 24 lotes. Cada lote com quantidade variada de itens, no total foram 136 itens. O critério de julgamento foi o de menor preço por lote. Nove empresas se sagraram vencedoras de pelo menos um dos lotes, esses dados podem ser observados na Tabela 8.

A sessão do certame foi concluída no dia 03/08/2021, as atas de registro tiveram a vigência no período de 27/08/2021 a 27/08/2022. A adesão à ARP foi permitida aos órgãos e entidades sediadas no DF, após a anuência da CENTRAL que foi o órgão gerenciador. Das 9 atas assinadas, uma foi cancelada, pois a empresa não manteve as condições de habilitação e qualificação exigidas pelo certame.

TABELA 8 — RESULTADO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº10/2020 POR LOTE

| LOTES | Quant. de cargo | Valor estimado | Valor homologado | Economia potencial % |
|-------|-----------------|----------------|------------------|----------------------|
|-------|-----------------|----------------|------------------|----------------------|

|              |                  |                             |                             |                |
|--------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|
| 1            | 1.517,00         | R\$ 244.752.644,42          | R\$ 204.214.103,80          | 16,563%        |
| 2            | 1.479,00         | R\$ 208.503.313,50          | R\$ 156.746.422,56          | 24,823%        |
| 3            | 783,00           | R\$ 133.295.755,60          | R\$ 98.025.716,04           | 26,460%        |
| 4            | 963,00           | R\$ 148.522.951,37          | R\$ 118.829.395,72          | 19,993%        |
| 5            | 539,00           | R\$ 79.734.311,45           | R\$ 59.614.272,00           | 25,234%        |
| 6            | 479,00           | R\$ 85.484.425,50           | R\$ 60.734.553,32           | 28,952%        |
| 7            | 403,00           | R\$ 71.122.118,30           | R\$ 52.328.015,32           | 26,425%        |
| 8            | 459,00           | R\$ 75.298.627,71           | R\$ 63.844.728,86           | 15,211%        |
| 9            | 402,00           | R\$ 73.686.303,68           | R\$ 55.148.506,84           | 25,158%        |
| 10           | 391,00           | R\$ 63.862.946,35           | R\$ 54.348.197,68           | 14,899%        |
| 11           | 317,00           | R\$ 59.639.669,16           | R\$ 52.169.052,16           | 12,526%        |
| 12           | 305,00           | R\$ 42.289.987,28           | R\$ 35.999.947,21           | 14,874%        |
| 13           | 256,00           | R\$ 40.166.361,43           | R\$ 31.749.589,28           | 20,955%        |
| 14           | 253,00           | R\$ 38.148.937,97           | R\$ 31.618.040,44           | 17,119%        |
| 15           | 234,00           | R\$ 37.274.411,89           | R\$ 28.797.828,39           | 22,741%        |
| 16           | 225,00           | R\$ 36.160.205,59           | R\$ 31.118.163,16           | 13,944%        |
| 17           | 204,00           | R\$ 34.020.537,28           | R\$ 28.430.501,12           | 16,431%        |
| 18           | 159,00           | R\$ 26.857.416,49           | R\$ 22.884.254,12           | 14,794%        |
| 19           | 214,00           | R\$ 35.900.016,28           | R\$ 28.455.215,01           | 20,738%        |
| 20           | 192,00           | R\$ 33.429.405,99           | R\$ 25.204.067,00           | 24,605%        |
| 21           | 182,00           | R\$ 25.963.914,02           | R\$ 21.869.322,24           | 15,770%        |
| 22           | 176,00           | R\$ 29.669.301,40           | R\$ 24.072.316,66           | 18,865%        |
| 23           | 178,00           | R\$ 31.825.158,88           | R\$ 26.599.150,61           | 16,421%        |
| 24           | 274,00           | R\$ 48.191.729,30           | R\$ 41.107.295,34           | 14,701%        |
| <b>TOTAL</b> | <b>10.584,00</b> | <b>R\$ 1.703.800.450,82</b> | <b>R\$ 1.353.908.654,88</b> | <b>20,536%</b> |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

O certame obteve o desconto geral de 20,54% na comparação entre o valor global estimado e o adjudicado, o que representa um total de R\$ 349.891.795,96 de economia potencial adquirida com o certame licitatório. O lote que obteve maior desconto foi o 6, com 29% de desconto, e o menor foi o lote 11, com 13%, esses dados estão registrados na Tabela 8.

Dos 49 órgãos ou entidades participantes das ARPs, 28 celebraram contratos. Isso representa que 57,14% dos órgãos que manifestaram interesse na IRP efetivaram a contratação, Tabela 9.

A efetiva contratação por 57% dos órgãos e/ou entidades participantes das atas, mostra que houve uma alta execução dessa compra centralizada, quando comparada às médias de contratações pelos participantes nas atas da CENTRAL, que foi de aproximadamente 25% no período em estudo.

Seis participantes da ARP alegaram que os contratos anteriores eram mais vantajosos economicamente. Nem sempre os registros de preços são mais relevantes para os órgãos, sendo que a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar.

TABELA 9 — EXECUÇÃO OPERACIONAL DAS ARPS ORIGINÁRIAS DO PREGÃO 10/2020

| <b>Objeto</b>        | <b>Unidades participantes</b> | <b>Participantes em execução</b> | <b>% Participação em execução</b> | <b>Adesões autorizadas (Quant. Uasg)</b> |
|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Apoio administrativo | 49,00                         | 28,00                            | 57,14%                            | 13,00                                    |

Fonte: O autor (2022).

O montante contratado pelas entidades participantes e pelas adesões foi de R\$ 613.092.350,10, o que representa uma execução financeira de 45,28% da ata. Foram autorizadas a adesão a 490 itens da ARP, por 13 Uasg do DF que não participaram da fase de planejamento da contratação, e utilizaram a ata para firmar seus contratos. Os dados estão representados na Tabela 10.

TABELA 10 — EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS ARPS ORIGINÁRIAS DO PREGÃO 10/2020

| <b>Objeto</b>        | <b>Valor registrado na ata (R\$)</b> | <b>Valor contratado (R\$)</b> | <b>% executado</b> |
|----------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| Apoio administrativo | 1.353.908.654,88                     | 613.092.350,10                | 45,28%             |

Fonte: SIASG (Uasg 201057). Elaborada pela autora.

Dos resultados esperados dessa contratação, a padronização das descrições, os requisitos e valores dos cargos, assim como os parâmetros de gestão e fiscalização contratuais foram alcançados logo na assinatura dos contratos pelos participantes. Esse benefício também pode ser incorporado por aqueles que não participaram da

contratação na utilização do modelo como exemplo. Os modelos/exemplos de contratação da CENTRAL são utilizados por outros órgãos e entidades.

Com a padronização das especificações dos cargos, houve uma diminuição de 36 requisitos para 7, um resultado muito positivo e de fácil replicação por órgãos e entidades da administração pública.

Nos valores dos cargos, não havia entendimento padronizado quanto à inclusão de benefícios nas planilhas de custo e formação de preço, esse entendimento foi uniformizado com o certame, diminuindo a variação dos custos totais para os cargos similares. Entretanto, a variação dos valores dos cargos continua existindo, pois a formação do preço final depende de variáveis que são de característica da empresa prestadora do serviço, como a vinculação a diferentes entidades sindicais, empresas vencedoras beneficiárias da "desoneração da folha de pagamento", regimes tributários diferenciados, dentre outros. Os parâmetros de gestão e fiscalização foram padronizados e automatizados com a solução tecnológica.

Sobre esse certame, o plenário do TCU tomou decisões relacionadas em 3 ocasiões, conforme discriminado abaixo:

a. Acórdão no 181/2021 - TCU - Plenário, em 03 de fevereiro de 2021, quando referendou medida cautelar suspendendo o processo licitatório, concedida em 01 de fevereiro de 2021, até análise final de questionamentos de regras do edital apresentados em ação de representação naquele TCU, (TCU, 2021);

b. Acórdão no 558/2021 - TCU - Plenário, em 17 de março de 2021, quando revogou a medida cautelar citada na letra "a" acima e autorizou a autuação de processo autônomo naquela corte para acompanhamento com vistas a dar prosseguimento à análise dos atos futuros decorrentes do objeto da licitação e ao tratamento e mitigação dos riscos envolvidos nas inovações e excepcionalidades legais presentes no referido processo licitatório, (TCU, 2021);

c. Acórdão no 882/2022 - TCU - Plenário, em 20 de abril de 2022, quando considerou, até momento, alcançados os objetivos do acompanhamento do Pregão Eletrônico no 10/2020 e ainda recomendou à Central de Compras, (TCU, 2022) :

- intensificação da divulgação de seus produtos, de modo a obter uma maior adesão voluntária dos órgãos/ entidades da APF, sediadas no Distrito Federal ou nos entes federados, tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário, aos serviços que oferecem;
- disseminação e incentivo à adoção, nas esferas estadual, distrital e municipal da Administração Pública, das boas práticas, modelos, exemplos e benefícios experimentados com a licitação centralizada de serviços de

natureza continuada com dedicação de mão de obra, a exemplo do Pregão Eletrônico no 10/2020.

Merece ser ressaltada a parte introdutória do voto do relator Ministro Jorge Oliveira do último acórdão acima citado, conforme abaixo transcrita:

1. Tenho o prazer de submeter este processo de acompanhamento ao conhecimento e deliberação deste Plenário, em função das conclusões nele contidas, que destoam dos assuntos que aqui são rotineiramente examinados.
2. Somos habituados a julgar corriqueiramente, em face das competências constitucionais desta Corte de Contas, processos em que se constatam ilegalidades, irregularidades, fraudes, desvios, extravios, danos ao erário, enfim uma miríade de atos e fatos condenáveis.
3. O presente caso cuida de uma iniciativa que merece elogios.

#### 4.1.2 A avaliação da eficácia

Quando se verifica que o que foi realizado é o que realmente deveria ser realizado, isso é a eficácia, alcançar os objetivos através dos recursos disponíveis.

Para melhor avaliar o requisito da eficácia, apresentou-se em formato de quadro as competências da CENTRAL definidas pelo Decreto nº 9.745 de 8 de abril de 2019, artigo 131 do Anexo I. Utilizando-se das informações e dados apresentados na sessão 4, realizou-se a avaliação apresentada no Quadro 11.

QUADRO 11 — AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA CENTRAL DE COMPRAS

| <b>Competências da CENTRAL - Decreto nº 9.745 de 8 de abril de 2019, artigo 131 do Anexo I</b>   | <b>Avaliação da Eficácia</b> |
|--|------------------------------|
| <b>I - desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;</b> |                              |
| desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas.   | Atendido                     |
| processos de aquisição, contratação, alienação de sistemas de tecnologia de informação.  | Atendido                     |
| gestão centralizada de sistemas de tecnologia de informação.   | Não atendido                 |
|  |                              |
| <b>II - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;</b>                                |                              |
| desenvolver e propor modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;   | Atendido                     |
| processos de aquisição, contratação, alienação de bens e serviços de uso em comum;   | Atendido                     |

|  |          |
|--|----------|
| implementar contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;   | Atendido |
| gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum.   | Atendido |
| <b>III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;</b>   |          |
| planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;  | Atendido |
| licitações, aquisições, contratações, alienações de bens e serviços de uso em comum;   | Atendido |
| <b>IV - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos aos bens e serviços de uso em comum;</b>   |          |
| planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos aos bens e serviços de uso em comum;   | Atendido |
| <b>V - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas;</b>  |          |
| planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas;   | Atendido |
| <b>VI - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal; e</b> |          |
| planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum;  | Atendido |
| aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum.  | Atendido |
| <b>VII - firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nos incisos IV, V e VI.</b>  |          |
| firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nos incisos IV, V e VI.   | Atendido |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), Fonte: Decreto nº 9.745 de 8 de Abril de 2019, artigo 131 do Anexo I.

Observa-se que a CENTRAL cumpriu quase que integralmente as competências definidas no Decreto.

Dentre as competências definidas no Decreto, somente a que trata sobre a gestão centralizada de sistema de tecnologia da informação deixou de ser atendida pela CENTRAL, no período analisado entre 2014 e agosto de 2022.

Com isso, é possível afirmar que a CENTRAL é eficaz no que se propôs a executar.

#### 4.2 Custo administrativo

O processo quando é realizado de forma centralizada gera economia nos custos administrativos de quem participa ou adere a uma ata de registro de preço, pois ao contratar uma ata de registro, o órgão ou a entidade deixa de conduzir um processo de licitação. Cabe ressaltar, que o número de contratos administrativos não é impactado com a diminuição do número de processos licitatórios. A cada participação executada ou adesão à ARP, um contrato administrativo é formalizado, além da gestão e da fiscalização serem específicas para cada contratação.

Para os cálculos dos custos administrativos de realização de licitação, utilizou-se como referência o estudo, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, realizado em 2007, Governo Federal (2007). Em resumo, o mapeamento analisa os gastos operacionais dos processos de licitações em diversas modalidades para a administração, e apresenta o custo total para a realização de pregão na forma eletrônica para registro de preço e pregão na forma eletrônica de R\$ 32.187,00 e R\$ 20.698,00, respectivamente. O estudo foi realizado em 14 órgãos da administração pública federal, foram levantados custos relativos a pessoal, passagens e diárias, instalações, materiais, equipamentos e mobiliário e informática.

Atualizou-se o custo do pregão eletrônico para registro de preços pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, com isso, o custo passa a ser R\$ 79.711,04 e R\$ 51.258,56, respectivamente, o que representa uma variação de aproximadamente 147,65% no período de junho de 2006 a agosto de 2022. Realizado pela Calculadora do Cidadão, do Banco Central. Essa atualização é obtida multiplicando o valor a ser corrigido pelo índice de referência acumulado no período determinado.

Nas licitações realizadas pelo registro de preço da CENTRAL, os custos administrativos são reduzidos para o órgão ou entidade que contrata, utilizando a ata



de registro de preço, pois esses deixam de conduzir um processo próprio de licitação, podendo mobilizar sua equipe administrativa para outras tarefas da instituição.

No Tabela 5, visualizou-se o quantitativo de unidades atendidas pelas atas de registro, e na Tabela 6, a quantidade de adesões autorizadas, esses dados estão apresentados na Tabela 11, abaixo. Sendo assim, consideram-se que foram 3832 unidades atendidas por essas atas, prevendo-se uma economia potencial de quase R\$ 200 mi em custos administrativos com os processos que deixaram de ser executados pelos órgãos participantes.

Com relação às adesões autorizadas, considera-se que foram 612 unidades atendidas pelas atas de registro, prevendo-se uma economia potencial de quase R\$ 32 mi em custos administrativos com os processos que deixaram de ser executados pelos órgãos ou entidades que aderiram.

Importante destacar que a responsabilidade da CENTRAL é a disponibilização da ata de registro, os órgãos podem ou não contratar, sendo essa economia estimada para quando 100% dos órgãos participantes efetuam a contratação.

TABELA 11 — CUSTO ADMINISTRATIVO ECONOMIZADO COM A CENTRALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES

| <b>Período</b>                            | <b>Unidades atendidas pelas ARP</b> | <b>Custo do Pregão Eletrônico (R\$)</b> | <b>Custo administrativo economizado (R\$)</b> |
|---|-------------------------------------|---|---|
| Participações entre 2014 e agosto de 2022 | 3832                                | 51.258,56                               | 196.422.801,92                                |
| Adesões entre 2018 e agosto de 2023       | 612                                 | 51.258,56                               | 31.370.238,72                                 |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>4444</b>                         |   | <b>227.793.040,64</b>                         |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) Governo Federal (2007).

Em relação às contratações provenientes das atas de registro de preços originárias do Pregão Eletrônico nº 10/2020, conclui-se que 41 órgãos participaram da contratação centralizada, e foram economizados aproximadamente R\$ 2 mi com custo administrativo, como ilustrado na Tabela 12.

TABELA 12 — CUSTO ADMINISTRATIVO ECONOMIZADO COM A CENTRALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE APOIO ADMINISTRATIVO

| <b>Custo do pregão eletrônico (R\$)</b> | <b>Participantes em execução</b> | <b>Adesões autorizadas</b> | <b>Total de órgãos beneficiados pela ARP</b> | <b>Custo administrativo economizado (R\$)</b> |
|---|----------------------------------|----------------------------|--|---|
| 51.258,56                               | 28                               | 13                         | 41   | 2.101.600,96                                  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), Governo Federal (2007).

O Pregão Eletrônico nº 10/2020, realizou uma única licitação e atendeu 41 órgãos ou entidades, estima-se que o custo de uma licitação com registro de preço é de R\$ 79.711,04, custo inferior a R\$ 2.101.600,96.

Comparando o custo da licitação de pregão eletrônico para registro de preços de R\$ 79.711,04, pode-se depreender que a centralização promove uma redução significativa de gastos administrativos, conforme demonstrado na Tabela 13. Pois, com uma licitação de registro de preço realizada pela CENTRAL, diversos órgãos e entidades são atendidos deixando de realizar processos similares em suas estruturas.

TABELA 13 — CUSTOS DAS LICITAÇÕES DE PREGÃO ELETRÔNICO COM ARP

| <b>Período</b>                                | <b>Quant. de pregões realizados pela CENTRAL</b> | <b>Custo do Pregão Eletrônico com ARP (R\$)</b> | <b>Custo administrativo total das licitações com ARP (R\$)</b> |
|---|--|---|--|
| Pregões com ARP - entre 2014 e agosto de 2022 | 68,00  | 79.711,04                                       | 5.420.350,72   |

Fonte: O autor (2022).

Sabendo que o custo administrativo se refere à complexidade dos recursos necessários para administrar o instrumento, Nogueira e Pereira (1999) concluem que o custo administrativo da CENTRAL compensa sua existência.

## RESULTADOS E CONCLUSÕES

A presente pesquisa, na sua parte inicial, procurou demonstrar como foi desenvolvida a dissertação e quais o objetivo geral e os específicos deveriam ser atendidos. Com base na revisão teórica e nas pesquisas de dados, foi possível aprofundar o tema de avaliação sobre políticas públicas com a realização da análise do modelo atualmente adotado pela Central de Compras do Ministério da Economia. Dessa forma, verificou-se a eficácia e o custo administrativo da CENTRAL, atingindo o objetivo geral do trabalho.

Diante desse cenário, com recursos cada vez mais escassos, em que não é possível produzir todos os bens e serviços desejados pelos indivíduos, é que os formuladores de políticas públicas devem intensificar as avaliações daquelas já implantadas, visando à maximização dos resultados. Nesse sentido, avaliar o impacto da intervenção torna-se crucial, já que possibilita a análise e a comprovação da eficácia da política implementada. Para isso, buscou-se avaliar os critérios de eficácia e do custo administrativo da CENTRAL.

A eficácia é capacidade do instrumento de política pública de alcançar o objetivo/meta estabelecida. Já o custo administrativo refere-se à complexidade e os custos dos recursos necessários para administrar o instrumento, conforme exposto no referencial teórico. Como resultado desta pesquisa, pode-se afirmar que, observados os dados das licitações e projetos, que a CENTRAL é eficaz no que se propôs a fazer, além do custo administrativo e operacionais serem significativamente inferiores nas licitações centralizadas.

Na análise dos dados das licitações realizadas e dos objetos licitados, as evidências denotam que a CENTRAL está sendo eficaz no que se propôs a executar. Que em resumo é, ser responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal. Isso pode ser observado no resumo dos escopos dos pregões, dispensas e inexigibilidades realizados pela CENTRAL. Nota-se que os objetos licitados são de uso comum pelos órgãos e foram licitados escopos de tecnologia de informação e serviços diversos nos anos de operação da CENTRAL, em conformidade com as competências do Decreto.

Em complemento, visualizamos o quantitativo de adesões autorizadas para órgãos que não participaram do planejamento da contratação, os chamados "caronas". Esses órgãos e entidades mesmo não participando do planejamento da compra são beneficiários do ganho de escala adquirido com a compra centralizada, pois quando aderem a uma ata de registro é necessário comprovar que o preço praticado é vantajoso para o órgão, em termos de eficiência, viabilidade e economicidade.

Com base nos dados dos quantitativos de órgãos e entidades participantes dos processos de compras, foi estimado o custo administrativo economizado com os processos de compras que deixaram de ser executados pelos órgãos e entidades que participaram das ARP da CENTRAL. Na análise do Pregão Eletrônico 10/2020, foi verificado que 57,14% dos órgãos que manifestaram interesse na intenção de registro de preço efetivaram a contratação. Esse percentual mostra que houve uma alta adesão dos órgãos nessa compra centralizada, além das adesões autorizadas pela CENTRAL, de órgãos não participantes.

Ainda nos dados do pregão estudado, foi possível realizar estimativa do custo administrativo economizado com a licitação centralizada. Comparou-se o custo da realização de um pregão com registro de preço de R\$ 79.711,04, que seria o custo estimado de uma licitação centralizada. Com a descentralizada, se cada órgão que contratou utilizando a ARP tivesse licitado esse objeto, o gasto seria de R\$ 2.101.600,96, montante economizado com os custos operacionais.

Com a estrutura da centralização, pelo modelo adotado pela Central, observou-se, ao longo deste estudo, que a CENTRAL usufrui de algumas das vantagens da centralização de compras, listadas por Gigante (2014) tais como: economia de processos; aumento do poder de negociação; e economias de informação e aprendizado. Essa evidência, se dá por exemplo, ao analisar o quantitativo de participação e pedidos de adesões nas atas de registro de preço, onde se observa que uma licitação realizada pela CENTRAL, atende diversos órgãos e entidades, evitando retrabalhos e licitações repetidas.

Planejar e dimensionar as demandas é uma das tarefas difíceis do ciclo de compras, com a centralização, essa atividade não deixará de ser executada pelos órgãos e entidades, pois, mesmo sendo participante de ARP é necessário planejamento para indicar os quantitativos. Entretanto, todo o processo de

especificação, padronização e formalização da compra será realizado pela Central, com mecanismos e ferramentas especializadas para isso.

Outro ponto observado, é a necessidade de tratamento dos dados e informações das compras, apesar da divulgação dos dados das licitações realizada com os resultados dos certames. Para que haja participação dos cidadãos no acompanhamento e avaliação das compras da CENTRAL, as informações deveriam ser disponibilizadas de forma compreensível e num mesmo ambiente de busca. Encontrar as contratações, adesões e empenhos das atas da CENTRAL é uma tarefa difícil, que requer uma garimpagem e contato constante com os órgãos participantes. Essa dissertação limitou-se na busca das participações e pedidos de adesão, e para isso utilizou-se de painéis de uso interno da CENTRAL.

Ressalta-se que os dados utilizados na presente dissertação possuem uma boa qualidade, mas que ainda necessitam de aprimoramento em trabalhos futuros. Por exemplo, os custos administrativos serem calculados dentro da realidade da CENTRAL, utilizando-se dos parâmetros reais de operação, como tempo dos processos de contratação e quantidade de servidores envolvidos. Outra sugestão para trabalhos futuros, é a continuação desse histórico das contratações da CENTRAL, com o levantamento dos dados das reais contratações efetivadas pelos participantes da ata de registro e com isso seria possível estimar a real economia das licitações da CENTRAL, tendo a experiência desse trabalho contribuído para permitir uma reflexão sobre esses dados, abrindo oportunidades para estudos específicos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ricardo Barreto de . **A regulação do mercado de compras públicas no Brasil**. Brasília, 2017 Tese (Faculdade de Direito) - Universidade de Brasília, 2017.

ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto de. **O modelo centralizado de compras como potencializador da melhoria dos processos de aquisições: estudo de caso da central de compras do Distrito Federal** . Brasília, 2017 Dissertação (Administração pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, 2017.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto. **Economia do setor público no Brasil**, f. 280. 2003. 560 p.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.745, de 07 de abril de 2019. **Diário Oficial da União**, ano 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.834, de 11 de junho de 2019. **Diário Oficial**.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 31 de março de 2021. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 20 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 339, de 8 de outubro de 2020. **Diário Oficial da União**, 08 de outubro de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9ª edição. Novembro, 2022.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **SciELO Brasil**, São Paulo, Dez. 2003.

CASA CIVIL. **Avaliação de Políticas Públicas**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>; [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf); <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

CASTRO, Cristiano Jorge Poubel de. **A formação de preços de produtos de tecnologia em processos eletrônicos de compras do Governo Federal: Uma abordagem baseada na teoria econômica de leilões.** . Brasília, 2019 Dissertação (Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa : pessoas, organizações e sistemas.** 3 ed. Atlas, 1994.

COELHO, Beatriz. **Citação direta:** diferença entre citação curta e citação longa nas normas da ABNT. Blog Mettzer. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/citacao-direta-curta-longa/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, Beatriz. **Conclusão de trabalho:** : um guia completo de como fazer em 5 passos. Blog Mettzer. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/conclusao-de-trabalho/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, Beatriz. **Introdução:** aprenda como fazer para seu trabalho acadêmico. Blog Mettzer. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/introducao-tcc/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina . Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público** , Out./Dez. 2001.

DMITRUK, Hilda Beatriz (Org.). **Cadernos metodológicos: diretrizes da metodologia científica.** 5 ed. Chapecó: Argos, 2001. 123 p.

EVANGELISTA, Gláucia Lopes Luiz. **Indicadores de avaliação da gestão orçamentária da universidade de Brasília.** Brasília, 2019 Dissertação - Universidade de Brasília, 2019.

FALCONER, Katherine; WHITBY, Martin. **Administrative Costs in Agricultural Policies: the Case of the English Environmentally Sensitive Areas** Dissertação - University Of New Castle.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, out. 2005.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo

decisório e oportunidade política. *In*: XIX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Quito, 2014.

FERRER, Florencia. Os desafios do Setor Público para construir um novo modelo de compras. **VI Congresso de Gestão Pública, CONSAD**, Brasília, 16-18 Abril 2013.

FILGUEIRAS, Fernando; QUEIROZ, Lúcia de Fátima Nascimento. The Governance of Public Policy Evaluation Systems: Policy Effectiveness and Accountability. **Journal Organizações & Sociedade**. Bahia, p. 208-232, 2021.

GIGANTE, Thadeu da Costa. **Compras Governamentais: Estudo de caso sobre contratações centralizadas de serviços comuns pela Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro, 2014 Dissertação (Engenharia de Produção) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

GOVERNO FEDERAL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal , 1 mai. 2007.

JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, v. 16, n. 2, p. 1-43, maio-agosto 2020.

LUNA, Thayssa Izetti. **Fundo Nacional de repartição de benefícios: instrumento eficaz e eficiente da política de acesso e proteção ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado?**. Brasília , 2020 Dissertação (Gestão Econômica do Meio Ambiente) - Universidade de Brasília, 2020.

MADRUGA, Érico de Avila *et al.* Compras compartilhadas através do sistema de registro de preços do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina . *In*: XIII COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS. 2013.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. 5ª ed, f. 419. 2009. 838 p.

Matei, Ani and Savulescu, Carmen. The Impact of Reducing the Administrative Costs on the Efficiency in the Public Sector. **MPRA Paper**, n. 19018, 15 fev. 2009.

MELLO, Jñana Gadea de *et al.* O estado da arte das avaliações de políticas públicas no Brasil: um estudo bibliométrico. **EnANPAD**, São Paulo, out. 2017.

MIMOSO, Artur Trindade. **Novo Sistema Nacional de Compras Públicas Centralização de Compras Públicas - Uma Oportunidade** . Lisboa, 2020 Dissertação (Direito) - Universidade Católica Portuguesa.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras>. Acesso em: 11 mai. 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann ; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Centralização de compras públicas no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 56, p. 57-74, out./dez. 2016.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; PEREIRA, Romilson R.. Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais. *In*: ECO-NEPAMA. 1999.

OLIVEIRA, Anny Cristiane de Medeiros *et al.* Impacto da descentralização na economicidade de compras governamentais.. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba , v. 9, n. 2, p. 44-58, 28 mai./ago. 2017.

OLIVEIRA, Antônia Ruana Barbosa de *et al.* Avaliação de políticas e programas sociais: reflexões das práticas na realidade social. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 351-367, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva De. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciência Administrativa**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.

PESSOA, Mario; PIMENTA, Mr.Carlos. **Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency**. International Monetary Fund, f. 202, 2016. 403 p.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 8 set./out. 2012.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira De Serviços Hospitalares (EBSERH)**. Brasília, 2019 Dissertação (Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

SILVA, Julianderson Bandeira da. **Eficiência alocativa: Gestão e Economia da Empresa Super Clinicas M.A**. Brasília, 2019 Dissertação (Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília - Unb Faculdade, 2019.

SNIDER, Keith F.; RENDON, Rene G.. Public procurement policy: implications for theory and practice. **Journal of Public Procurement**, p. 285-308. 2008.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 558/2021 Plenário. Relator Raimundo Carreiro, 17 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 882/2022 Plenário. Relator Jorge Oliveira, 20 abr. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 181/2021 Plenário. Relator Raimundo Carreiro, 3 fev. 2021.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado;  
NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil . *In*: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2015. 2015.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Enap. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 22 jun. 2022.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, Maio/Jun. 2008.

## ANEXO

### DECRETO Nº 9.745, DE 8 DE ABRIL DE 2019

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

#### **DECRETA :**

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, na forma dos [Anexos I](#) e [II](#).

...

Art. 131. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

II - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas a licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;

IV - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos a bens e serviços de uso em comum;

V - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas;

VI - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal; e

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

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras.

§ 2º As contratações poderão ser executadas e operadas de forma centralizada, em consonância com o disposto nos incisos II, III e VI do **caput**.

§ 3º Ato do Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital definirá os bens e os serviços de uso em comum cujas licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão serão atribuídas exclusivamente à Central de Compras.

§ 4º A centralização das licitações, da instrução dos processos de aquisição, de contratação direta, de alienação e de gestão será implantada de forma gradual.