



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES

***FRAMEWORK* DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES
PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O IFRN.**

NATAL
2021

JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES

FRAMEWORK DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS: UMA
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O IFRN.

Projeto de Intervenção apresentada ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson.

NATAL
2021

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Fernandes, José Amauri Costa.

Framework de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN / José Amauri Costa Fernandes. - 2021.
184f.: il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2021.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson.

1. Governança - Aquisições públicas - Dissertação. 2. Práticas de gestão - Dissertação. 3. Framework - Dissertação. 4. Visão estratégica - Compras públicas - Dissertação. 5. Design Science Research (DSR) - Dissertação. I. Nelson, Aline Virgínia Medeiros. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 35.073.53

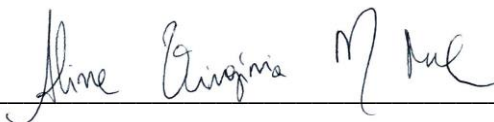
JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES

FRAMEWORK DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS: UMA
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O IFRN.

Projeto de Intervenção apresentada ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em: 09/03/2021

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson.

Orientadora

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN



Prof. Dr. Richard Medeiros de Araújo

Membro interno

CENTRO UNIVERSITÁRIO FACEX



Prof. Dr. Miler Franco D'anjour

Membro externo

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
RIO GRANDE DO NORTE - IFRN

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus - todo poderoso, ao Espírito Santo e ao Santo Expedito, pela força, discernimento, coragem, determinação, esperança e motivação para produzir este trabalho e cursar todo o mestrado, concluindo-o com sucesso.

Agradeço à minha família, especialmente, ao meu pai, a minha mãe e ao meu irmão (Fernandes, Maria e Alan, respectivamente), pela base e apoio proporcionados a mim nos momentos mais difíceis da pós-graduação.

Agradeço ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), órgão no qual sou servidor público, por proporcionar a parceria com o Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da UFRN, e por conceder o afastamento parcial das minhas atividades profissionais, possibilitando o meu deslocamento semanal de Apodi à Natal (foram aproximadamente 17.000 quilômetros percorridos, somente nos dois primeiros semestres, quando o curso ainda se deu de forma presencial).

Agradeço à minha orientadora, a Professora Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson, pelos direcionados dados a mim para a concepção, construção e a conclusão deste trabalho, elaborado como uma proposta de intervenção. A dedicação, a paciência e a disponibilidade dela foram cruciais para edificar uma proposta que pudesse contribuir para a mudança da realidade local do Instituto no qual trabalho, lançando mão de novas tecnologias no intuito de melhorar o serviço público prestado aos cidadãos.

Agradeço a Professora Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo e ao Professor Dr. Richard Medeiros de Araújo, por terem participado da minha Banca de Qualificação, contribuindo diretamente para a construção deste trabalho.

Agradeço os Professores Dr. Richard Medeiros de Araújo e Dr. Miler Franco D'anjour, por terem aceitado o convite para participar da minha Banca de Defesa. A experiência do Professor Dr. Richard Medeiros de Araújo para com o tema trabalhado e a relação profissional do Professor Miler Franco D'anjour com o IFRN contribuíram decisivamente para a versão final desta proposta de intervenção.

Agradeço a todos os professores do PPGP, pelos conhecimentos e momentos de discussão proporcionados (especialmente quando estávamos em aulas presenciais). Da mesma forma, parableno-os pelo empenho despedido nas aulas remotas.

Também quero agradecer a todos os meus colegas (parceiros) da turma do PPGP (2019, sede). Apensar do tamanho reduzido da nossa turma – um total de 8 mestrados, inicialmente –, isso proporcionou uma ligação muito forte entre nós, possibilitando a gente

dividir alegrias, risadas, preocupações, angústias..., além de vários cafés à tarde, que aliviavam a tensão do processo formativo do mestrado.

Por fim, quero agradecer a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por dispor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP), o qual proporcionou em mim uma reflexão sobre o modo como realizo o meu trabalho no IFRN. Saiu dessa Instituição ratificando o prestígio que tenho para com ela, e orgulhoso em dizer que: “Sou Mestre em Gestão Pública pela UFRN”.

Sempre faça tudo com muito amor e com muita fé em Deus, que um dia você chega lá. De alguma maneira você chega lá.

Ayrton Senna

RESUMO

A presente proposta de intervenção tem como objetivo construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN. Ela se justifica devido à ausência de estudos nessa temática; pelo auxílio que poderá dar ao órgão, neste momento de reorganização das suas aquisições; e pelo fato de poder servir para outras instituições como um modelo. Para construir a proposta, realizou-se uma pesquisa prévia, a qual se caracterizou como aplicada e descritiva, utilizando-se do estudo de caso como estratégia, por meio de procedimentos documental e bibliográfico. A pesquisa serviu para elaborar o diagnóstico da situação problema. A condução da proposta de intervenção foi baseada no método do *Design Science Research* (DSR), por meio das seguintes etapas: conscientização, sugestão, desenvolvimento, avaliação e conclusão. A abordagem da pesquisa e da proposta é caracterizada como de cunho qualitativo. Após a construção da proposta, por meio de Práticas e do *Framework* Geral, ela foi validada junto ao IFRN, através de uma comissão constituída por servidores do órgão, que atuou na adequação das aquisições para a centralização. A validação/avaliação mostrou que as Práticas e o protótipo (*Framework* Geral) tiveram uma boa aceitação por parte da comissão. Também ficou evidente que a maioria das soluções propostas não vêm sendo desenvolvidas pelo órgão e nem foram discutidas pela comissão avaliadora para uso no Instituto. O processo avaliativo revelou a necessidade de realizar adequações em algumas das proposições, a fim de ajustar à realidade institucional. Feita as devidas adaptações, espera-se que as Práticas e o *Framework* Geral possam contribuir para a Governança e a Gestão das Aquisições do IFRN.

Palavras-chave: Governança em aquisições públicas. Práticas de gestão. *Framework*. Visão estratégica das compras públicas. *Design Science Research* (DSR).

ABSTRACT

This intervention proposal aims to build a Framework with Governance and Public Procurement Management practices for IFRN. It is justified due to the lack of studies on this topic; for the assistance you can give to the agency, at this time of reorganizing your acquisitions; and the fact that it can serve other institutions as a model. To build the proposal, a previous research was carried out, which was characterized as applied and descriptive, using the case study as a strategy, through documentary and bibliographic procedures. The research served to elaborate the diagnosis of the problem situation. The conduction of the intervention proposal was based on the Design Science Research (DSR) method, through the following steps: awareness, suggestion, development, evaluation and conclusion. The research and proposal approach is characterized as qualitative. After the construction of the proposal, through Practices and the General Framework, it was validated with the IFRN, through a commission made up of employees of the agency, which acted in the adequacy of the acquisitions for centralization. The validation / evaluation showed that the Practices and the prototype (General Framework) were well accepted by the commission. It was also evident that most of the proposed solutions have not been developed by the agency and have not been discussed by the evaluation committee for use at the Institute. The evaluation process revealed the need to make adjustments to some of the proposals, in order to adjust to the institutional reality. With the necessary adaptations, it is expected that the Practices and the General Framework can contribute to the Governance and Management of the IFRN Acquisitions.

Keywords: Governance in public procurement. Management practices. Framework. Strategic vision of public procurement. Design Science Research (DSR).

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Distribuição dos campi do IFRN pelo estado em 2016.....	22
Figura 02 – Mapa estratégico de atuação do IFRN	23
Figura 03 – Organograma da Reitoria do IFRN	24
Figura 04 – Organograma de referência adotado por alguns campi do IFRN.....	25
Figura 05 – Relação entre Principal e Agente na Administração Pública.....	34
Figura 06 – Sistema de governança no setor público	38
Figura 07 – Relação entre a governança e a gestão	38
Figura 08 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....	39
Figura 09 – Variáveis da Governança em Aquisições.....	41
Figura 10 – Elementos da Governança e gestão em Aquisições para o TCU	42
Figura 11 – Ciclo de compras públicas	49
Figura 12 – Ciclo de gestão de compras públicas inteligentes	51
Figura 13 – Contínuo do planejamento nas aquisições públicas	58
Figura 14 – Etapas para elaboração do PCCP	60
Figura 15 – Impacto de alguns normativos sobre o ciclo de gestão de compras públicas inteligentes.....	62
Figura 16 – Escopo e fases metodológicas do trabalho.....	70
Figura 17 – Representação gráfica da redução das UASG's de compra do IFRN.....	84
Figura 18 – Estrutura atual e a proposta de nova estrutura para a PROAD-IFRN.....	85
Figura 19 – Solução da Prática – Criação de um Conselho de Aquisições.....	94
Figura 20 – Solução da Prática – Definição de responsáveis pelas manifestações da ouvidoria relativas às aquisições.....	95
Figura 21 – Segregação de funções aplicada nas licitações públicas e contratações administrativas.....	95
Figura 22 – Solução da Prática – Segregação de funções em Aquisições.....	96
Figura 23 – Simplificação das atividades da gestão por competências.....	99
Figura 24 – Solução da Prática– Diretrizes para a gestão por competência em aquisições ...	100
Figura 25 – Solução da Prática – Criação do Setor Supridor	102
Figura 26 – Solução da Prática – Gestão Estratégica de Aquisições.....	107
Figura 27 – Solução da Prática – Gestão de Desempenho e Prestação de Contas em Aquisições.....	108
Figura 28 – Solução da Prática – Gestão de riscos em aquisições	111

Figura 29 – Solução da Prática – Passos para sanções administrativas.....	113
Figura 30 – Solução da Prática – Atuação da auditoria interna nas aquisições.....	115
Figura 31 – Solução - Framework Geral das práticas de governança e gestão das aquisições para o IFRN	116
Figura 32– Solução da Prática – Conselho de Aquisições (alterada após avaliação).....	120
Figura 33 - Solução da Prática – Segregação de funções em Aquisições (alterada após avaliação).....	123
Figura 34 - Solução da Prática – Criação do Setor Supridor (alterada após avaliação)	128
Figura 35 - Solução da Prática – Gestão Estratégica de Aquisições (alterada após avaliação)	131
Figura 36 - Solução - Framework Geral das práticas de governança e gestão das aquisições para o IFRN (alterado após avaliação)	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Resumo histórico-cronológico das alterações institucionais do IFRN.....	21
Quadro 02 – Estudos selecionados sobre a governança e a gestão das aquisições públicas	29
Quadro 03 – Definições de Governança Pública.....	34
Quadro 04 – Princípios da Governança Pública.....	36
Quadro 05 – Definições de Governança em aquisições públicas.....	40
Quadro 06 – Objetivos das aquisições públicas	50
Quadro 07 - Modalidades de Licitação.....	53
Quadro 08 – Alguns normativos sobre aquisições públicas	54
Quadro 09 - Aplicação das ondas de redução de UASG's para um órgão com 19 unidades...	60
Quadro 10 – Práticas de gestão das aquisições para o TCU e previsão legal.....	65
Quadro 11 – Etapas e saídas do método do Design Science Research.....	69
Quadro 12 – Resumo do método de evidência e compreensão do diagnóstico.....	72
Quadro 13 – Alguns resultados relativos à Governança em Aquisições, provenientes do levantamento do TCU de 2013.....	79
Quadro 14 – Alguns resultados relativos à Governança e a Gestão das Aquisições, provenientes do levantamento do TCU de 2017	80
Quadro 15 – Alguns resultados relativos governança e a gestão das aquisições, provenientes do levantamento do IFRN em 2020	81
Quadro 16 – Síntese dos problemas diagnosticados, por fonte de dados	83
Quadro 17 – Classes dos problemas diagnosticados, de acordo com os mecanismos da governança	83
Quadro 18 - Alguns encaminhamentos da comissão de implementação do PCCP do IFRN...	84
Quadro 19 – Atividades de Governança em Aquisições Públicas identificadas	87
Quadro 20 – Síntese das atividades de Governança em Aquisições Públicas.....	88
Quadro 21 –Práticas de Gestão das Aquisições Públicas para cada Atividade.....	92
Quadro 22 - Diretrizes para a implantação do processo de Gestão por Competência em compras	98
Quadro 23 – Trilha de aprendizagem da rede logística de aquisições.....	99
Quadro 24 – Políticas e diretrizes para as aquisições públicas sustentáveis	103
Quadro 25 – Etapas do Planejamento Estratégico Situacional (PES)	105
Quadro 26 – Etapas do gerenciamento dos riscos em aquisições	109
Quadro 27 – Exemplo de escalas e Matriz de Riscos.....	110

Quadro 28 – Passos para a penalização de fornecedores.....	112
Quadro 29– Quadro resumo das adequações nas Práticas e no Framework Geral.....	139

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU	Controladoria Geral da União
CIPS	<i>Chartered Institute of Procurement & Supply</i>
ETFRN	Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte
DSR	Design Science Research
DFD	Documento de Oficialização da Demanda
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GCS	Gestão da Cadeia de Suprimentos
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IF's	Institutos Federais
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
NIGP	<i>The Institute for Public Procurement</i>
PAC	Plano Anual de Contratações
PCCP	Plano de Centralização das Contratações Públicas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNDP	Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PRODES	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
SECEX	Secretarias de Controle Externo
SRP	Sistema de Registro de Preço
SUAP	Sistema Unificado de Administração Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização do tema	16
1.2 Caracterização da instituição	20
1.3 Objetivos e justificativa.....	27
2 REFERENCIAL TEÓRICO EMPÍRICO	33
2.1 Governança pública.....	33
2.2 Governança em aquisições públicas.....	40
2.2.1 Mecanismo da Liderança nas aquisições.....	44
2.2.2 Mecanismo da Estratégia nas aquisições.....	45
2.2.3 Mecanismo do Controle nas aquisições.....	46
2.3 Gestão das aquisições públicas	47
2.3.1 A visão estratégica e o ciclo da gestão das aquisições públicas.....	48
2.3.2 As normas aplicadas nas aquisições públicas e o novo foco no planejamento	52
2.3.3 A centralização das aquisições públicas como meio para a sua gestão.....	58
2.3.4 As inovações normativas na gestão das aquisições públicas.....	62
2.3.5 Tópicos de gestão das aquisições públicas para o TCU	64
3 METODOLOGIA.....	69
3.1 Metodologia da pesquisa e do diagnóstico.....	70
3.2 Metodologia da proposta de intervenção	73
3.3 Questões éticas da pesquisa	77
4 DIAGNÓSTICO E COMPREENSÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	79
4.1 Situação problema	79
4.2 Compreensão da situação problema.....	82
5 PROPOSIÇÃO DE MUDANÇA.....	87
5.1 Atividades da governança em aquisições públicas	87
5.2 Práticas de gestão das aquisições públicas	92
5.2.1 Práticas de gestão relativas à Liderança	93
5.2.2 Práticas de gestão relativas à Estratégia	101
5.2.3 Práticas de gestão relativas ao Controle	107
5.3 Disposição das práticas em um <i>Framework</i> geral.....	116
5.4 Avaliação das práticas e do <i>Framework</i> Geral.....	118
5.4.1 Avaliação das Práticas da Liderança	119

5.4.2 Avaliação das Práticas da Estratégia	126
5.4.3 Avaliação das Práticas do Controle	131
5.4.4 Avaliação do <i>Framework</i> Geral	137
6 CONCLUSÕES.....	142
REFERÊNCIAS	144
APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO DAS PRÁTICAS E DO FRAMEWORK GERAL.....	160
APÊNDICE B – CARTA DE ANUÊNCIA	178
APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA USO DE DOCUMENTOS.....	180
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	182

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo introdutório abordará a contextualização do tema relacionado à Governança Pública e de Aquisições, a caracterização da instituição objeto da proposta, o objetivo geral, os objetivos específicos e a justificativa para a realização do trabalho.

1.1 Contextualização do tema

O Estado executa as suas tarefas por meio do seu aparelho – qual seja, a Administração Pública. Essa estrutura tem se moldado ao longo da história, a partir das nuances ambientais que a envolve, passando por transformações que mudam as suas configurações (PEREIRA, 2009).

Fazendo um recorte no tempo, a partir da Segunda Guerra Mundial, considerando a história de alguns países, pode-se apresentar as fases pelas quais o Estado passou, a começar pelo Estado Social, o qual privilegiava o lado social das políticas públicas como forma de proteção da sociedade; o Neoliberalismo, sendo caracterizado pela liberdade econômica multinacional, com dominação do mercado pelos rentistas, ocorrendo a redução do Estado Social; e o Gerencialismo, marcado pela Reforma Gerencial, que no Brasil teve início em 1995 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, inspirada na gestão privada, com o foco na eficiência do gasto público, atrelada a melhoria na prestação dos serviços. Vale lembrar que essas fases não se sucederam de forma linear e nem de maneira estanque, havendo o predomínio de uma, convivendo com resquícios de outra (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Entre essas fases, vale lembrar a da Reforma Administrativa, a qual foi justificada pela necessidade de uma gestão cada vez mais moderna e eficiente, dado o aumento das atribuições sociais que foram adjudicadas ao Estado a partir da Constituição de 1988 (FREITAS; DACORSO, 2014). No entanto, apesar do foco dessa reforma ser em melhorar os serviços estatais, o sentimento que também aflorou, em contraponto, foi o da disseminação da desconfiança na capacidade do Estado em exercer as suas operações, e ofertar os serviços a que se propunha. Talvez o que tenha contribuído para essa descrença foram as diversas crises econômicas e financeiras: “a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente.” (TCU, 2014, p. 17).

Esse cenário serviu como propulsor para o surgimento de iniciativas de controle cada vez mais eficientes das atividades do Estado, resultando em uma constante prestação de contas (*Accountability*) junto à sociedade, bem como, ensejou na criação de espaços de

participação cidadã, no sentido de cobrar do Estado, construindo, dessa forma, uma relação mútua presente na prestação de contas (BEHN, 1998). O povo esperava a tão anelada representatividade naquilo que era dele: o Estado.

Nesse contexto da participação social nas atividades estatais, a Governança Pública encontra estreita relação, pois ela é vista como uma maneira de viabilizar a ligação entre os cidadãos e os gestores públicos, para haver a prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos isolados (MATIAS-PEREIRA, 2010). O Tribunal de Contas da União (TCU), em referência ao IFAC (*International Federation of Accountants*), coloca que a governança no setor público permite: “garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; dialogar com e prestar contas à sociedade” (TCU, 2014, p. 18).

Nessa conjuntura, a Governança Pública se mostra como uma ferramenta de colaboração para fazer valer o novo papel do Estado participativo, alinhado ao seu desenvolvimento em termos de oferecimento de políticas sociais e de ação governamental (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

O Termo Governança tem a sua origem atrelada “[...] ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros [...]”, a quem foi dada autoridade para gerir (TCU, 2014, p. 15). Para Santana (2013, p.5), há a necessidade da construção de um modelo de governança na esfera pública: “[...] a estrutura estatal necessita cada vez mais de uma forte Governança Pública a fim de que ela possa cumprir os seus propósitos.”.

Como forma de ter uma melhor orientação sobre as ações de governança para os órgãos e para o próprio TCU, o Tribunal de Contas Federal editou o Referencial Básico de Governança Pública. O citado Referencial está na sua 3ª Edição, atualizado pela última vez no ano de 2020 (TCU, 2020).

O TCU (2014) tem se destacado pela realização de ações para a adoção das boas práticas de Governança entre os seus órgãos públicos jurisdicionados. Entre as áreas abordadas nessas ações, destacam-se: a gestão de ética na administração pública; a governança da tecnologia da informação; a governança de pessoal; a governança em segurança pública; e a governança das aquisições públicas (TCU, 2014).

A área das aquisições públicas ganha destaque nos órgãos públicos devido ao volume financeiro que ela despende. À título de informação, o Governo Federal desembolsou mais de R\$ 38 bilhões de reais com o pagamentos de aquisições somente no ano de 2019,

considerando-se bens e serviços em geral (PAINEL DE COMPRAS, 2020). Com essa vultuosidade de recursos empregados, alimenta-se cada vez mais “[...] as discussões sobre eficácia, efetividade e eficiência nas compras.” (RAUEN, 2017, p.9). No mesmo sentido, “[...] as repartições governamentais são instaladas a alcançar a máxima eficiência possível na prestação dos serviços. Por outro, elas precisam corresponder às necessidades e aos anseios daqueles para e com quem trabalham.” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 14).

A área de compras nas organizações em geral funciona como um setor meio de suporte as atividades fins (POZO, 2010), ela envolvem muitos fatores, sendo o seu conceito alargado e mais abrangente quando se considera o enfoque da Cadeia de Suprimentos. Nesse prisma, o entendimento sobre as compras corresponde a uma visão mais ampla, a saber: “comprar o material correto com qualidade, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado” (BAILY *et al.*, 2008, p. 31). Assim, a atividade de compras/aquisições possui várias características que a deixam complexa.

No setor público, as compras também podem ser consideradas como uma atividade-meio, através da qual um determinado órgão utiliza-a para a aquisição dos seus bens e/ou serviços, com o fim de atingir aos seus objetivos principais (DÓRIA, 2018). Além desse entendimento, as compras públicas também podem servir para a promoção das políticas públicas pelo Estado, como, por exemplo, por meio do uso do seu poder de compra. Esse olhar sobre as aquisições como uma política pública é chamado por Moreira e Ribeiro (2016) como uma “externalidade positiva”, a qual leva em consideração outros fatores, além daqueles meramente econômicos, na seleção dos fornecedores.

Uma das diferenças das compras públicas em relação às privadas, está na questão de que essa última goza de mais flexibilidade nos seus procedimentos; já as aquisições públicas devem seguir uma série de normas que, na maioria das vezes, são complexas e rígidas (ALMEIDA; SANO, 2018). Além disso, há muitas legislações atualmente tratando sobre o assunto, o que embaraça cada vez mais o foco dos gestores públicos (FERRER, 2015).

Em que pese as diversas legislações publicadas para regulamentar as matérias relativas às aquisições públicas, o “conhecimento acumulado nas últimas décadas nos campos da Logística, Gestão de Cadeia de Suprimentos e Compras é praticamente desconhecido no plano federal.” (MOTTA, 2010, P. 161). Isso é ratificado ao ponto que hoje se gasta mais tempo na operacionalização do que no planejamento das compras públicas (FERRER, 2015).

Em contraponto a isso, percebe-se uma mudança no direcionamento dos normativos sobre aquisições publicados nos últimos anos, deixando de privilegiar aspectos formalísticos, para dar corpo ao planejamento das aquisições. Como exemplo, a Instrução Normativa nº

40/2020 – SEDGGD/SEGES/ME, dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares; e a Portaria nº 13.623/2019, do Ministério da Economia (ME), determinou a elaboração de um Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, com o objetivo de reduzir as unidades descentralizadas de compras, para promover a centralização e a racionalização dos processos (BRASIL, 2019; BRASIL, 2020).

Assim, os órgãos públicos estão compelidos a promoverem mudanças na maneira como fazem as suas aquisições, inovando em suas práticas, a partir de orientações normativas e ministeriais. O desafio que resta é inovar, dentro de um ambiente que, historicamente, é carregado de características burocráticas, que limitam a capacidade para a criatividade e a experimentação (KLUMB; HOFFMANN, 2016).

Nesse ponto, a Governança Pública mostra-se como uma alternativa patrocinadora dessa mudança, podendo contribuir com um novo modo de fazer as aquisições públicas e, conseqüentemente, prestar um melhor serviço à sociedade. Vale destacar, novamente, o papel indutor promovido pelo TCU: O Acórdão nº 1.273/2015, fruto de um levantamento sobre a Governança Pública em âmbito nacional, orientou aos órgãos auditados que elaborassem modelo de governança em suas estruturas institucionais (TCU, 2015b).

O Relatório do Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, que traz a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, expressou que: “quanto menor a capacidade de governar de uma organização pública, maior o risco de que ela não converta os recursos públicos em benefício real para a sociedade, atentando contra os princípios da eficiência e da legitimidade.” (TCU, 2015, p. 327).

Já o Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário, que traz um levantamento sobre a Governança nas Aquisições Públicas de forma agrupada com vários órgãos, mostrou que: “[...] 50% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na estruturação da gestão de contratações” (TCU, 2018, p. 46). Essa deficiência nas aquisições públicas nacionais pode ser confirmada pelo grande número de acórdãos que o TCU tem expedido aos órgãos públicos, com orientações direcionadas sobre a temática da governança em aquisições públicas (FENILI, 2018).

Entre as unidades auditadas nesses acórdãos, está o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), o qual será caracterizado no tópico seguinte. O IFRN está passando por mudanças no seu formato de aquisições, estudando rotinas e reestruturando setores de compras: seja para se adequar as mudanças promovidas pela centralização das aquisições, advindas da Portaria nº 13.623/2019 – ME; seja devido às

orientações dos órgãos de controle quanto a Governança em Aquisições. No Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, no qual o Instituto potiguar foi um das organizações investigadas, foi evidenciado, entre os seus resultados, que “72% [dos órgãos] não estabeleceram metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições” (TCU, 2015, p. 281). Já em diagnóstico realizado pelo próprio IFRN, entre os achados, ele constatou que realiza poucas licitações, atuando por meio de adesões a outros certames; e que, em alguns casos, infringe ao princípio da segregação de funções nas aquisições (IFRN, 2020b).

Diante disso, percebe-se a necessidade de melhorar aspectos relativos à governança e gestão das aquisições no Instituto, especialmente porque essa área envolve um grande volume de recursos e, utilizá-lo de forma eficiente, poderá trazer ganhos aos serviços educacionais prestados à sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2001). A problematização que envolve o IFRN, órgão objeto deste estudo, está detalhada no Capítulo que trata do Diagnóstico, apresentado mais à frente.

Com relação à terminologia que representa as compras públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU), resolveu adotar, no levantamento que fez em 2013, o termo “aquisições públicas” como sinônimo de compras públicas em geral. Já no ano de 2018, em um novo levantamento, a Corte de Contas Federal utilizou a expressão “gestão das contratações” (TCU, 2016; TCU, 2018). Neste trabalho, convencionou-se utilizar a nomenclatura “aquisições públicas” para caracterizar as compras públicas de uma forma geral, uma vez que a expressão “contratações públicas” poderia levar o leitor ao entendimento de que estaria se referindo, exclusivamente, às aquisições com contratos administrativos. Assim, este trabalho tem como tema e objeto de estudo a Governança e a Gestão das Aquisições Públicas.

Relatado esse contexto inicial, parte-se para o próximo tópico que explanará sobre o IFRN de uma forma geral, conhecendo o seu papel e dimensão na sociedade, enquanto instituição pública de educação.

1.2 Caracterização da Instituição

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), faz parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), e foi criado a partir da transformação, ou integração, das Escolas Técnicas e Agrotécnicas e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) em Institutos

Federais (IF's). Essa mudança se deu por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (IFRN, 2018; BRASIL, 2008).

No entanto, para além dessa mudança institucional ocorrida em 2008, o IFRN passou por várias outras fases na sua história que alteraram a sua constituição e organização. Pode-se visualizar um resumo cronológico dessas fases no Quadro 1, a seguir.

Quadro 01 – Resumo histórico-cronológico das alterações institucionais do IFRN

Ano	Alterações
1909	Escola de Aprendizes Artífices – Criada pelo então presidente Nilo Peçanha, a escola tinha como objetivo habilitar os filhos daqueles menos favorecidos da sociedade. Existia uma unidade dela em cada estado da federação.
1937	Escola Liceu Industrial de Natal – Fruto da Escola de Aprendizes Artífices, tinha como objetivo promover o ensino técnico-profissional para suprir as demandas da expansão industrial do país, devido a política de substituição das importações.
1942	Escola Industrial de Natal – Proveniente da Escola Liceu Industrial de Natal, foi criada para propagar o ensino profissional, no intuito de atender as demandas advindas da industrialização do Governo Getúlio Vargas.
1965	Escola Industrial Federal do Rio Grande do Norte – Fruto da Escola Industrial de Natal, criada por meio da Lei nº 4.759/1965, caracteriza-se mais pela mudança da nomenclatura da instituição, sem ocorrer muitas alterações em sua missão e organização.
1968	Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (ETFRN) – Com a Reforma Administrativa empreendida pelo Decreto-lei nº 200/1967, abandona-se o foco exclusivamente industrial e a nomenclatura da instituição passa a privilegiar o lado técnico. O ETFRN tinha como objetivo promover uma educação com base mais abrangente sobre o aspecto da cultural, envolvendo atividades curriculares teórica, técnico e prática.
1999	Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET-RN) – As Escolas Técnicas Federais são transformadas em CEFET'S, com a finalidade de formar profissionais em articulação com os setores produtivos, tendo como principal impulsionador as inovações tecnológicas advindas da competitividade internacional.
2008	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) – Criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), transformando CEFET'S em IF's, tendo objetivos norteadores mais abrangente e complexos, como a promoção da educação cidadã e de qualidade. Esse modelo persiste até então, sendo o IF do Rio Grande do Norte, denominado de IFRN.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em: IFRN (2018); e Fernandes (2017).

Hoje, dada a complexidade que envolve a atuação do IFRN, os seus objetivos direcionados ao ensino são relativos a: oferecer educação profissional de nível médio, preferencialmente de forma integrada, aos concluintes do ensino fundamental e para jovens e adultos; oferecer cursos de Formação Inicial e Continuada, com o objetivo de aperfeiçoar os conhecimentos dos profissionais, focado nas áreas de educação profissional e tecnológica; e oferecer cursos em nível superior (IFRN, 2018; BRASIL, 2008).

De acordo com a Plataforma Nilo Peçanha, o IFRN tem o seguinte perfil acadêmico no ano de 2019: 496 cursos; 44.241 matrículas; 19.703 alunos ingressantes; 13.022 alunos concluintes; 22.877 vagas ofertadas; e 80.246 inscritos às vagas nos processos seletivos (PLATAFORMA NILO PEÇANHA, 2020). Pela quantidade dos números apresentados, percebe-se que a Instituição tem uma grande dimensão e envolve muitos educandos.

Constituído como uma Autarquia Federal, o IFRN possui: “autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar [...]” (IFRN, 2018, p. 20), e a sua atuação é pautada nas premissas da interiorização da Educação Profissional e no regime multicampi. A interiorização possui papel importante para o “desenvolvimento socioeconômico do país, especialmente porque descentraliza a oferta educacional para municípios do interior, [...]” (IFRN, 2018, p. 23).

A distribuição dos *campi* do IFRN pelo Rio Grande do Norte tinha a seguinte configuração no ano de 2016 (ver Figura 1, a seguir). Além das 21 unidades apresentadas na Figura 1, atualmente, o Instituto conta com o Campus Jucurutu, que ainda está em obras, funcionando provisoriamente em um estabelecimento adaptado. Assim, o IFRN deverá totalizar 22 unidades de ensino em breve. Soma-se a esse quantitativo (perfazendo 23 unidades), o prédio da Reitoria, que tem sede própria, localizada no município de Natal/RN (IFRN, 2018).

Figura 01 – Distribuição dos *campi* do IFRN pelo estado em 2016

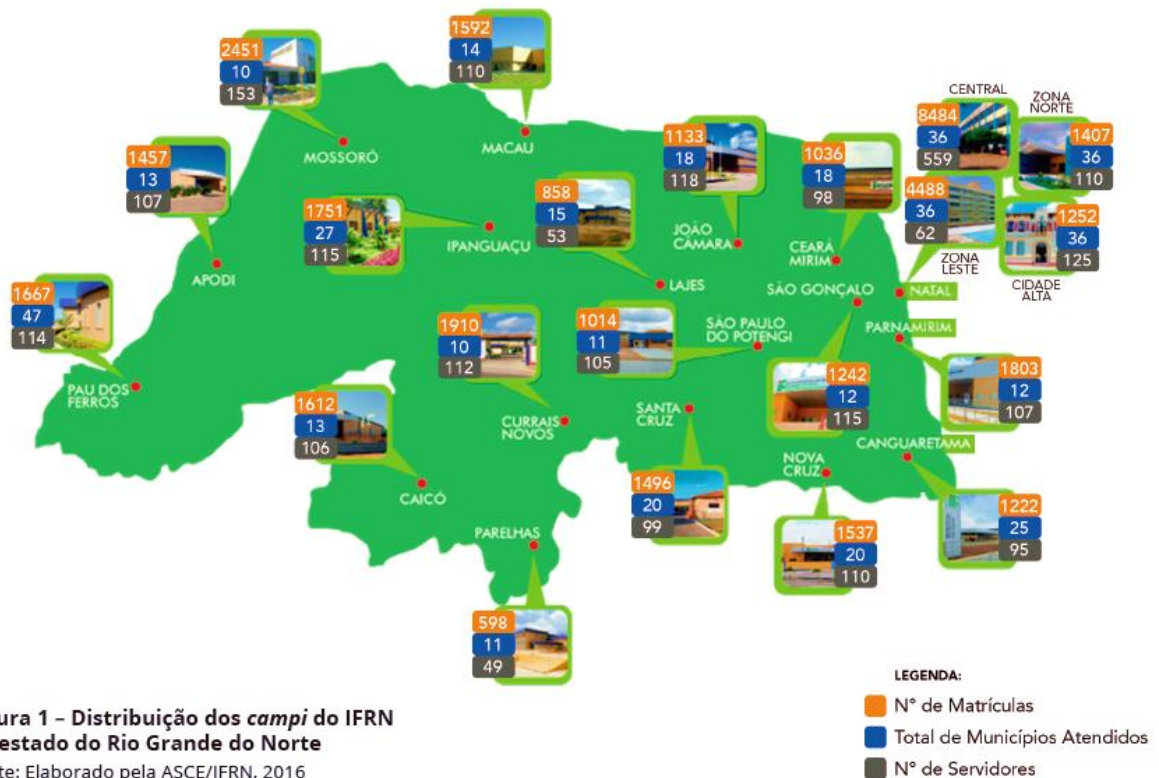


Figura 1 – Distribuição dos *campi* do IFRN no estado do Rio Grande do Norte

Fonte: Elaborado pela ASCE/IFRN, 2016

Fonte: IFRN (2018, p. 27).

A atuação descentralizada dos *campi* é voltada para atender às necessidades locais, com base nas atividades econômicas predominantes, definindo-se, dessa forma, o foco tecnológico de atuação de cada Campus: “visando sobremaneira a especialização da atuação em função dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais mapeados.” (IFRN, 2018, p. 27).

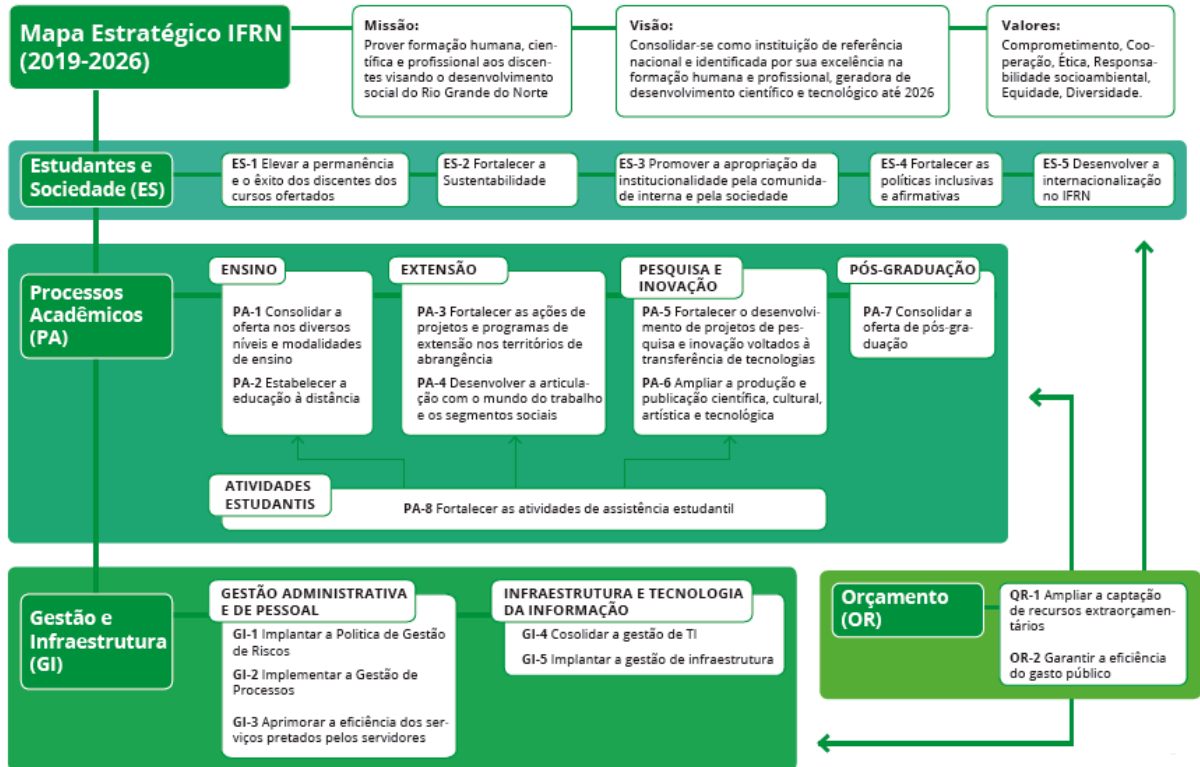
O IFRN obteve a sua revalidação como instituição de ensino técnico, superior e de pós-graduação, para os próximos oito anos (2019 a 2026), por meio da Portaria nº 1.197, de 14 de novembro de 2018, do Ministério da Educação (MEC). Dessa forma, o planejamento estratégico da instituição foi elaborado envolvendo esse período e está corporificado por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), publicado em 2019, com vigência até o fim do ano de 2026 (IFRN, 2018).

De acordo com o PDI, o IFRN tem como Missão institucional: “Prover formação humana, científica e profissional aos discentes visando ao desenvolvimento socioeconômico e cultural do Rio Grande do Norte” (IFRN, 2018, p. 9). Apresenta como Visão de futuro: “Consolidar-se como uma instituição de referência nacional e identificada por sua excelência na formação humana e profissional, geradora de desenvolvimento científico e tecnológico, até 2026.” (IFRN, 2018, p. 25). E para conseguir esse intento, o Instituto trabalha baseado nos Valores alicerçados nos seguintes preceitos: “Comprometimento; Cooperação; Diversidade; Equidade; Ética; e Responsabilidade socioambiental” (IFRN, 2018, p. 26).

O PDI do IFRN foi construído com base na metodologia da ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC), que é baseado em projetos estratégicos. Ele foi elaborado de forma coletiva, com a participação da sociedade, através de um questionário disponível no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), que teve mais de 590 contribuições diretas da sociedade. Para acompanhar a execução do Plano, a Diretoria de Gestão em Tecnologia da Informação (DIGTI/IFRN) desenvolveu uma ferramenta denominada de Farol do Desempenho, que facilita o monitoramento das metas estipuladas pela gestão (IFRN, 2018).

Assim, em conformidade com a perspectiva do *Balanced Scorecard* (BSC), o Mapa Estratégico do IFRN está dividido em quatro objetivos estratégicos: Estudantes e Sociedade; Processos Acadêmicos; Gestão e Infraestrutura; e Orçamento (ver Figura 2, a seguir). Para cada Objetivo, são estabelecidos Projetos Estratégicos, como por exemplo: “Ampliar a captação de recursos orçamentários”; e “Garantir a eficiência do gasto público”, pertencentes ao Objetivo Estratégico: “Orçamento” (IFRN, 2018).

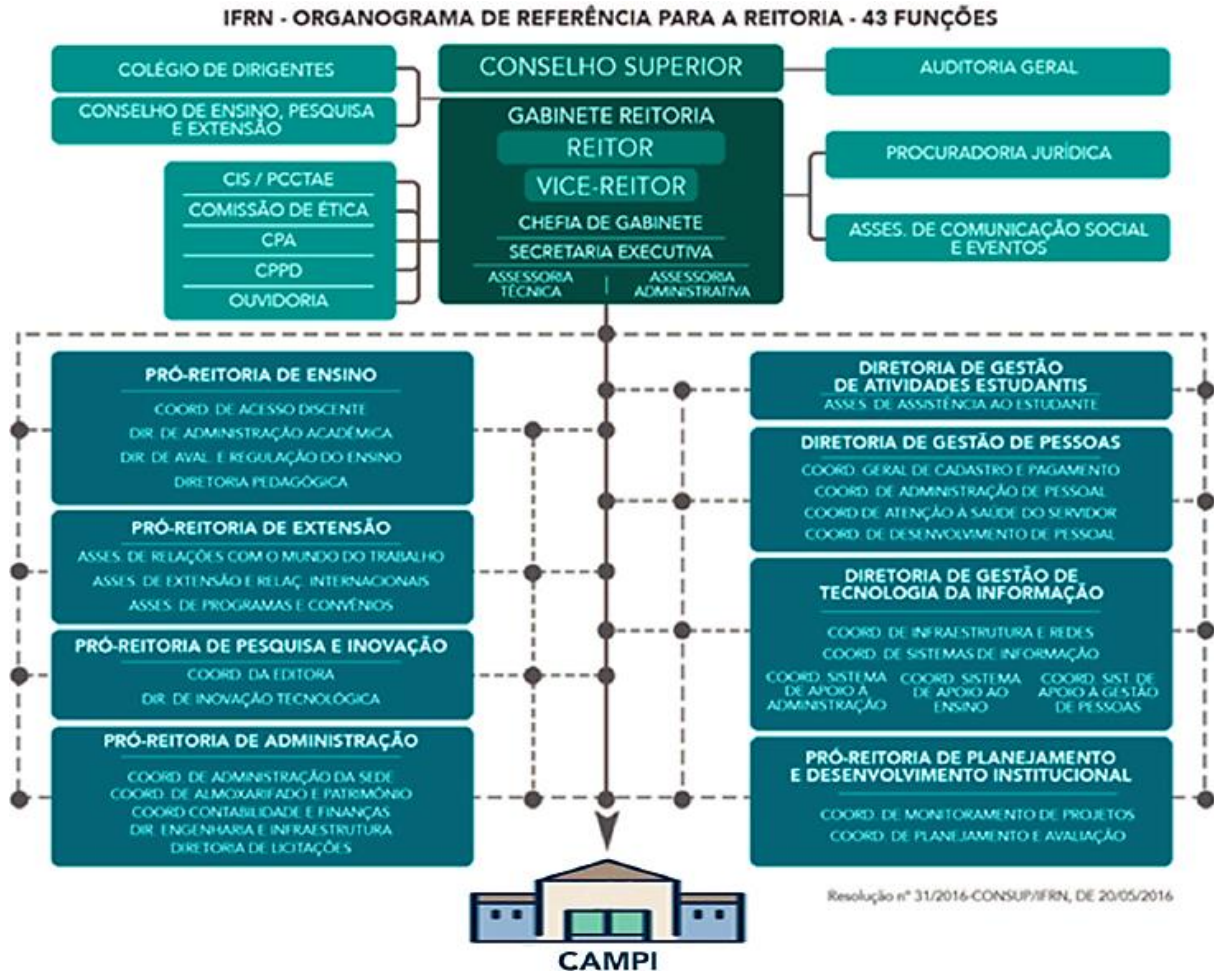
Figura 02 – Mapa estratégico de atuação do IFRN



Fonte: IFRN (2018, p. 193).

Quanto à estrutura organizacional, o IFRN é organizado sobre o olhar da descentralização das atividades, especialmente por causa da previsão de autonomia dada aos *campi*, conforme previsto na Lei nº 11.892/2008. Em paralelo, a Reitoria dispõe de papel importante, como função executiva da instituição, cabendo a ela: “[...] a administração, a coordenação e a supervisão de todas as atividades da Autarquia”, por meio de uma visão sistêmica (BRASIL, LEI N. 11.892/2008, ART. 14). Dessa forma, a Reitoria tem um papel central de coordenar as atividades de todos os *campi*, sendo estruturada por: 1 (uma) Reitoria, e os seus órgãos internos de assessoramento; 5 (cinco) Pró-reitoras; e 3 (três) Diretorias, conforme mostra a Figura 3, a seguir.

Figura 03 – Organograma da Reitoria do IFRN

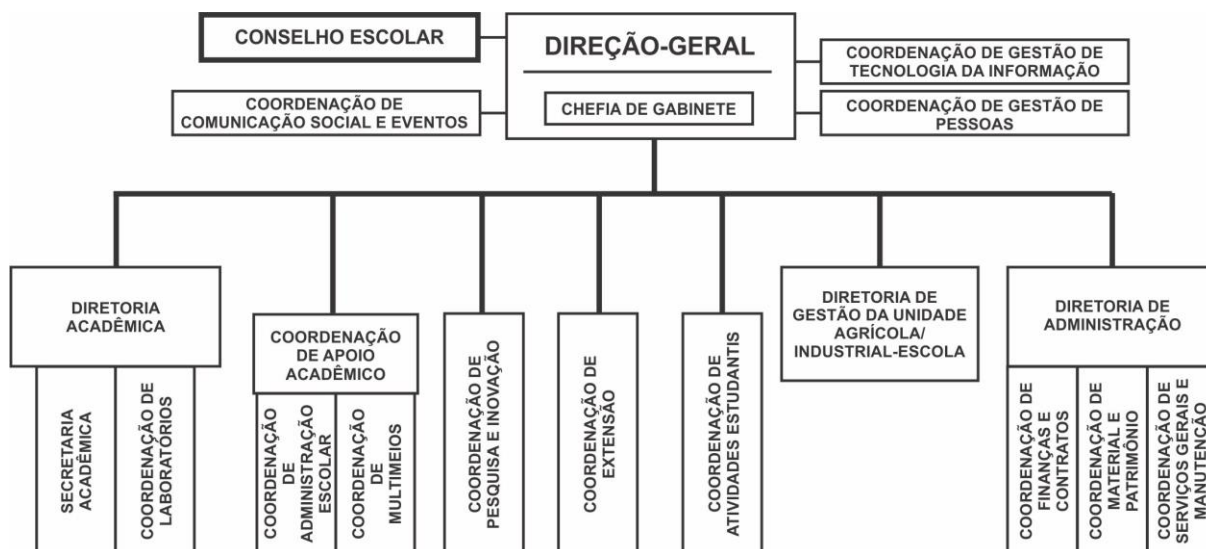


Fonte: IFRN (2018, p. 60).

Como visto na estrutura organizacional anterior, os *campi* (unidades de ensino do IFRN) estão na última linha, subordinados à Reitoria e as suas respectivas Pro Reitorias e Diretorias. A estrutura administrativa dos *campi* é diversificada, com setores diferentes a depender do foco tecnológico de atuação de cada unidade. Por exemplo, em um determinado Campus, há o setor de “Diretoria de Gestão da Unidade Agrícola/Industrial-Escola”; já em outro, há o setor de “Diretoria de Gestão da Unidade Industrial-Escola”. Também há diferenças em relação às estruturas organizacionais dos *Campi Avançados* (sem autonomia própria) em relação às estruturas dos *Campi* (com autonomia) (IFRN, 2018).

No entanto, há setores que se repetem na estrutura organizacional entre os *campi*, como os seguintes: Diretoria Acadêmica e suas coordenações; Coordenação de Apoio Acadêmico; Coordenação de Pesquisa e Inovação; Coordenação de Extensão; Coordenação de Atividades Estudantis; e Diretoria de Administração e suas coordenações. A título de exemplo, a Figura 4, a seguir, traz um organograma de referência, adotado por alguns *campi*.

Figura 04 – Organograma de referência adotado por alguns *campi* do IFRN



Fonte: IFRN (2018b, p. 20).

Em termos orçamentários necessários para o IFRN desempenhar as suas atividades, a Lei Orçamentária Anual de 2020 prever um montante de R\$ 42.601.587,00 (quarenta e dois milhões, seiscentos e um mil e quinhentos e oitenta e sete reais), que serão destinados para o funcionamento de todas as unidades. Em complemento, há um aporte de R\$ 12.508.493,00 (doze milhões, quinhentos e oito mil, quatrocentos e noventa e três reais) programados especificamente para as atividades de assistência estudantil (IFRN, 2020).

Se forem considerados os principais gastos executados por tipo de despesa, de acordo com informações disponíveis no Relatório de Gestão de 2018, somente com serviços que envolvem a alocação de mão de obra, foi desembolsado o montante de R\$ 26,5 milhões; com serviços de apoio ao ensino, R\$ 15,2 milhões; com manutenção e conservação de bens imóveis, R\$ 9,7 milhões; e com material de consumo, R\$ 7,1 milhões (IFRN, 2019, p. 104).

Em relação ao volume das aquisições do IFRN, em 2019, o Instituto divulgou 451 processos, resultando em 445 deles com licitações homologadas. Esses processos envolveram uma variabilidade de 3.393 mil itens de compra. O valor estimado de todos os processos de aquisição para 2019 foi de R\$ 104.189.979,30 (cento e quatro milhões, cento e oitenta e nove mil, novecentos e setenta e nove reais e trinta centavos), sendo homologado o montante de R\$ 87.691.531,53 (oitenta e sete milhões, seiscentos e noventa e um mil, quinhentos e trinta e um reais e cinquenta e três centavos). 67,1% dos processos de aquisição eram referentes a serviços; e os outros 32,9%, eram relativos a materiais (PAINEL DE COMPRAS, 2020b; PAINEL DE COMPRAS, 2020c).

Com base nas informações institucionais e observando-se o volume financeiro que envolve o funcionamento do IFRN, constata-se a necessidade de haver um gasto eficiente dos

seus recursos. Ademais, as suas aquisições envolvem um grande volume orçamentário, os quais se gerenciados de forma eficiente pode trazer melhores resultados, acompanhado da economia de recursos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Conhecido sobre os aspectos históricos, institucionais e financeiros do IFRN, o tópico seguinte traz os objetivos e a justificativa para a sua realização deste trabalho.

1.3 Objetivos e justificativa

Diante de todo o contexto apresentado até aqui, este trabalho tem como Objetivo Geral: construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN.

E, para viabilizar esse objetivo geral, lançam-se os seguintes Objetivos Específicos:

- a) Identificar as principais atividades relacionadas à Governança em Aquisições Públicas, a partir da literatura e das orientações do TCU;
- b) Evidenciar as Práticas de cada uma das atividades para a Gestão das Aquisições Públicas, com base na literatura e nas orientações do TCU;
- c) Dispor todas as Práticas, em forma de ações sequenciadas, em uma estrutura geral de suporte a Governança e a Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN;
- d) Validar as Práticas e o *Framework* Geral junto ao IFRN, a fim de adequar à realidade do órgão.

O presente trabalho justifica-se, em termos institucionais e sociais, por sua relevância em poder impactar no fazer institucional das aquisições do IFRN e, ao mesmo tempo, resultar em um gasto público eficiente nas suas aquisições, refletindo em uma melhor prestação de serviço educacional à sociedade. Os acórdãos nº 2.622/2015-TCU-Plenário e nº 588/2018-TCU-Plenário demonstraram que a governança em aquisições precisa ser melhorada nos órgãos públicos, envolvendo o IFRN. As deficiências que o Instituto identificou no diagnóstico que realizou também ratificam a necessidade de haver readequações em suas compras. Os resultados desses levantamento estão explícitos no Capítulo do Diagnóstico deste trabalho.

Dar-se ênfase ao caráter inovador da proposta apresentada, uma vez que o *Framework* poderá servir de norte para o direcionamento de ações concernentes à governança e a gestão das aquisições no IFRN. Assim, este trabalho não se restringiu a apenas estudar o cenário das aquisições no órgão, mas também se propõe a apresentar a construção, com a

validação da entidade, de um protótipo (*Framework*) de governança e gestão para as suas aquisições. A validação junto ao Instituto fortalece o caráter da empatia para com a proposta final a ser apresentada.

A relevância da proposta deste trabalho também se dar pela possibilidade de ela poder ser replicada a outras instituições públicas. O *Framework* proposto poderá ser usado em outros lócus, para a resolução de classes de problemas similares àqueles a serem identificados no diagnóstico deste trabalho (LACERDA *et al.*, 2013). Dessa forma, uma vez feita as devidas adaptações, outros órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, poderão observar a proposta deste trabalho como um modelo para a readequação das suas aquisições, tendo em vista o cenário atual de mudanças com a centralização e as exigências dos órgãos de controle.

Em termos pessoais, este trabalho tem relevância para o autor, uma vez que ele atua com aquisições há mais de 6 anos no Campus Apodi do IFRN, podendo perceber, assim, as dificuldades encontradas na prática. Dessa forma, há um conhecimento tácito do autor em relação às aquisições da instituição, havendo, portanto, uma aproximação dele com o objeto estudado. Isso pode ser considerado como um ponto positivo, conforme lembrado por Santana (2013, p. 4), é importante conhecer a realidade a partir da visão pessoal, pois: “A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha”.

Em termo de pesquisa, percebe-se uma escassez de estudos relacionados ao tema da Governança em Aquisições Públicas. Já sobre a Governança Pública de uma forma geral, nota-se que ela é amplamente estudada na literatura, com uma abordagem conceitual múltipla e ampla (TEIXEIRA E GOMES, 2019). Em um levantamento sobre o conceito de “Governança Pública”, na forma de revisão teórica da literatura, Teixeira e Gomes (2019, p. 544) identificaram, como limitação de estudo: “[...] a grande quantidade de artigos que tratam sobre a temática”. Isso é ratificado por este trabalho, a partir dos resultados obtidos nas buscas realizadas nos sites SciELO e SPELL, sobre “Governança Pública”, as quais recuperaram um total de 333 artigos. Entre esses artigos, alguns foram selecionados, de acordo com a sua proximidade para com o tema deste trabalho.

Em novas buscas, realizadas nos sites SciELO, Spell, Periódicos Capes, Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Ipea, Biblioteca Enap, Repositório Institucional da UFRN e Google Acadêmico, sobre “governança em compras públicas” e “governança em aquisições públicas”, não foi recuperado nenhum trabalho. Depois, usando-se as mesmas fontes de pesquisa, consultou-se com os termos: “compras públicas” e “gestão das compras públicas”, e

foram encontrados 90 artigos e 15 dissertações/teses. Em uma nova filtragem, adicionando critérios de seleção e exclusão destes trabalhos, observaram-se aqueles que tratavam sobre governança em seus objetivos. Por fim, realizou-se uma busca mais ampla na internet, encontrou-se um trabalho publicado em Anais e uma dissertação tratando sobre o tema da “governança em aquisições”.

Assim, são poucos os artigos encontrados sobre Governança em Aquisições Públicas, havendo muitos trabalhos tratando sobre Aquisições Públicas de uma forma geral. Em resumo, entre os trabalhos recuperados pelas buscas realizadas, apresenta-se a seguir, no Quadro 2, aqueles que guardam maior proximidade com a temática deste trabalho: “Governança e Gestão das Aquisições Públicas”.

Quadro 02 – Estudos selecionados sobre a governança e a gestão das aquisições públicas

Título	Objetivo Geral	Resultados	Referência
Governança Pública: uma revisão conceitual.	Desenvolver uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de Governança Pública.	O resultado obtido indicou que, em que pese o termo seja relativamente novo para a gestão pública, tem-se grande diversidade em sua abordagem conceitual, demonstrando abrangência e múltipla aplicabilidade.	TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança Pública: Uma Revisão Conceitual. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.
IGovP: índice de avaliação da Governança Pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	Desenvolver um índice de medição da Governança Pública e fazer isso a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos.	Um índice deve obedecer aos critérios do que se pretende medir [...] dependendo dos resultados esperados para determinado programa, o índice pode sofrer alterações na definição das variáveis agregadas de seus indicadores. [...] O que não se pode é deixar de medir.	OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da Governança Pública - instrumento de planejamento do estado e de controle social pelo cidadão. Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 49, n. 5, p. 1263-1290, out. 2015.
Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal brasileira.	Investigar as práticas de Governança Pública adotadas pelos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira.	Concluiu-se que os órgãos da Administração Pública Federal Brasileira estão dando os primeiros passos na adoção de melhores práticas de governança corporativa, mas ainda tem muito a avançar.	CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; ODERLENE, Vieira de Oliveira Correio. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019.

Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais.	Propor uma definição de compras públicas inteligentes [...]. [...] a partir de uma visão multidimensional.	O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e operacionalização das compras públicas, mas sim tratando o tema de forma multidimensional, [...].	PAIM TERRA, Antonio Carlos. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Artigo, p. 22, Mai-2018, 2018.
Governança das aquisições públicas: o caso da central de compras do Governo Federal.	Avaliar a percepção dos servidores da CENTRAL em relação à aplicação das práticas de governança das aquisições públicas preconizadas pelo TCU.	Os resultados obtidos apontam que a CENTRAL aplica parcialmente tais práticas, [de governança corporativa aplicáveis aos processos de aquisição das organizações públicas] havendo significativos espaços para melhoria em diversos mecanismos avaliados.	BITTENCOURT, J. A. de; VELOSO, C. A.; ALMEIDA, G. S.; JOSEMIN, G. C.; BAPTISTA, R. C. S. Governança das aquisições públicas: o caso da central de compras do Governo Federal. in: SEGET, XV, 2018, Resende, Anais Gestão, Inovação e Novos Negócios. Rio de Janeiro: Faculdades Dom Bosco, 2018.
Governança em compras públicas Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior.	Identificar se, na percepção dos servidores, as práticas de Governança Pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “study 13 da IFAC” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).	Os resultados permitiram concluir que a UFU implementou poucas práticas de governança recomendadas pelo TCU no que tange às dimensões de liderança, de estratégia, de controle, de pessoas e de processos.	MELO, Diego Vieira de. Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior. 2017. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em citações diretas dos trabalhos citados.

Ao analisar o recorte dos estudos anteriormente expostos, pode-se dizer que este trabalho apresenta um grau de relevância, especialmente por estudar, de forma específica, a governança em aquisições, em conjunto com uma proposta que objetiva realizar mudanças nas compras do IFRN.

Entre as limitações percebidas nos artigos levantados no Quadro 02, têm-se que: os 3 (três) primeiros estudos tratam sobre a governança pública de uma forma geral, não se referindo à área de aquisições públicas; o estudo de Paim Terra (2018) tem o predicado de oferecer uma visão sistêmica sobre as compras públicas, porém, não há uma aproximação dessa visão com os mecanismos da governança pública, por exemplo; já os dois últimos artigos objetivaram avaliar e identificar se as orientações do TCU têm sido cumpridas nos órgãos estudados, não havendo, portanto, a proposição de práticas customizadas de

governança em aquisições, as quais poderiam ser observadas neste trabalho na fase de construção das propostas intencionadas.

Sendo assim, pode-se falar quanto à complexidade desta proposta de intervenção, uma vez que serão construídas práticas de governança e de gestão das aquisições públicas para o IFRN. Além disso, haverá um momento de avaliação das propostas pelo órgão, a fim de que elas funcionem adequadamente no ambiente para o qual foram projetadas.

Visto sobre os aspectos da parte introdutória deste trabalho (onde foram expostas a contextualização do tema, a caracterização da instituição, os objetivos e a justificativa), explica-se, a seguir, as demais partes constituintes dele.

Como proposta de intervenção, a estrutura deste trabalho é diferente daquela aplicada nas dissertações. Adotaram-se as orientações da Resolução nº 02/2018, do Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRN (UFRN, 2018), fazendo as seguintes adaptações: deslocou-se o Capítulo da Metodologia, saindo de dentro do Capítulo da Introdução, para antes do Capítulo do Diagnóstico e do Capítulo da Proposta de Mudança, no intuito de facilitar ao leitor o entendimento sobre o método utilizado e a construção da proposta; deslocou-se o Capítulo do Diagnóstico, saindo também de dentro do Capítulo da Introdução, para antes do Capítulo de Proposição de Mudança, pois assim, facilita a comparação entre o diagnóstico e a proposta apresentada; e acrescentou-se o Capítulo de Conclusão, para dar um desfecho sobre a proposta apresentada. A seguir, explica-se sobre cada um dos capítulos que serão vistos.

O próximo Capítulo a ser visto será o Referencial Teórico Empírico, que trata das bases científicas para compreender as questões concernentes ao problema diagnosticado para a intervenção proposta, abordando os seguintes assuntos: Governança Pública; Governança em Aquisições Públicas; e a Gestão das Aquisições Públicas e suas características.

Depois, será apresentado o Capítulo da Metodologia, o qual discorre sobre os aspectos relativos à caracterização do método da pesquisa – que possibilitou fazer o diagnóstico; e do método da proposta de intervenção – que apresentará as etapas que possibilitaram construir a proposta de intervenção.

Em seguida, está o Capítulo do Diagnóstico e Análise da Situação Problema, onde é apresentado o quadro atual do IFRN em relação às aquisições, e feita uma análise para compreender a situação atual.

Conhecido o cenário atual do IFRN, parte-se para o Capítulo relativo à Proposição de Mudança, onde será apresentada e validada a proposta junto ao órgão, bem como, evidenciado os ganhos que poderão ser resultados com a sua implementação.

Conhecida a proposta, parte-se para o Capítulo da Conclusão, onde será exposto o atingimento dos objetivos do trabalho e as considerações gerais sobre a sua elaboração.

E, por último, está o Capítulo das Referências, contendo as fontes bibliográficas que deram embasamento à pesquisa e a proposta apresentada. Finalizando, há os apêndices do trabalho. Dessa forma, parte-se, para o Capítulo seguinte: o Referencial Teórico Empírico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO EMPÍRICO

O Referencial vai tratar dos seguintes temas: Governança Pública; Governança em Aquisições Públicas; e Gestão das Aquisições Públicas. Os conceitos e discussões sobre a Governança Pública vão propiciar as bases para o entendimento da Governança aplicada às aquisições. Já a Gestão das Aquisições Públicas aborda os aspectos legais e operacionais do seu campo.

2.1 Governança Pública

A Governança “Embora [...] date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas.” (TCU, 2014, p. 11). No Brasil, a Governança foi impulsionada devido aos casos de corrupção e fraudes contábeis em instituições bancárias dos anos 90, desacreditando a confiança unilateral em auditorias independentes, surgindo a necessidade de haver um maior controle sobre as ações empresariais (BORGES; SERRÃO, 2005).

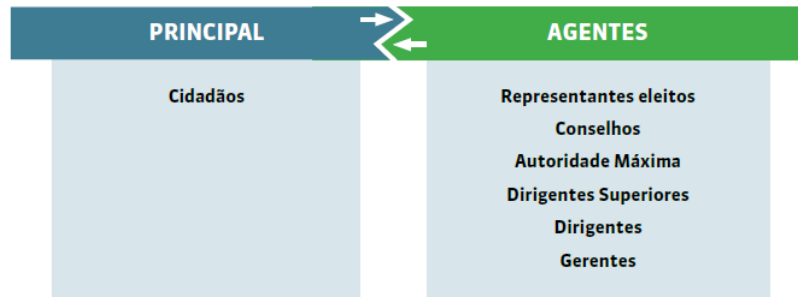
Dois correntes teóricas podem ser aplicadas para explicar o conceito de Governança: a Teoria da Firma ou Teoria dos Custos de Transação; e a Teoria do Agente Principal. A primeira teoria, estuda os custos da lógica contratual e hierárquica, inerentes às transações de uma organização, que ao praticá-la se beneficia do estabelecimento de um padrão de atuação junto ao mercado. A segunda teoria, a Teoria do Agente Principal, acontece quando um agente principal (acionista de uma empresa), emprega outra(s) pessoa(s), o(s) agente(s), para atuar em seu nome (FENILI, 2018).

A Teoria do Agente Principal encontra maior relação para o entendimento sobre o conceito da Governança na esfera pública, especialmente quando considerado o Conflito de Agência, existente na relação das questões de propriedade e de gestão (Principal e Agente, respectivamente) (BEVIR, 2011). Essa relação é assim estabelecida no setor público: “[...] o principal pode ser entendido como o cidadão, [...] que através do seu voto nomeia um agente (governante) para gerir o serviço público que é financiado pelo principal [...]” (VIANA, 2010, p. 20). Como aduz a Constituição Federal, no seu Artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

Teixeira e Gomes (2019, p. 525) destacam a importância da Governança Pública para regular a assimetria de informações existentes entre “cidadãos (principal) e os gestores

públicos (agentes)”. Essa relação entre Principal e Agente na Administração Pública, pode ser visualizada na Figura 5, a seguir, elaborado pelo TCU.

Figura 05 – Relação entre Principal e Agente na Administração Pública



Fonte: TCU (2020, p. 38).

Mas, enfim, o que é a Governança Pública? O termo Governança foi utilizado em uma das frentes da reforma administrativa empreendida por Bresser-Pereira em 1995 (quando, na época, ele ocupava o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, no governo de Fernando Henrique Cardoso) como sinônimo de capacidade de implementar políticas públicas (COSTIN, 2010).

Algumas definições de Governança Pública destacam o aspecto da formação de uma estrutura capaz de estabelecer uma gestão por meio de resultados e de prestação de contas, em respeito aos valores da sociedade (TCU, 2020; BRASIL 2017b; BRASIL, 2018c). O Quadro 3, a seguir, destaca algumas definições de Governança Pública.

Quadro 03 – Definições de Governança Pública

Fonte	Ano	Definição de Governança Pública
OCDE	2006	A governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
World Bank	2013	Governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.
Decreto nº 9.203/2017	2017	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;
Guia da Política de Governança Pública	2018	Compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.
Tribunal de Contas da União (TCU)	2020	[...] a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Oliveira e Pisa (2015, p.1269); TCU (2020, p. 36); Brasil (2017b); Brasil (2018c).

Coelho (2009, p. 22) esclarece que a Governança Pública “É um termo de origem recente que surgiu procurando explicar as complexas relações entre Estado e sociedade nas sociedades contemporâneas”. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 113), a Governança Pública pode ser explicada sobre a ótica da ciência política, cujo foco está direcionado às:

[...] formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor.

O conceito apresentado por Matias-Pereira (2010) está mais inclinado para a perspectiva da Governança Pública como estrutura capaz de conciliar diversos interesses das partes relacionáveis com as atividades do Estado. O mesmo autor, também conceitua o que seria a “Boa Governança Pública”. Nas palavras dele:

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. [...]. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 125).

O conceito da Boa Governança Pública se apresenta mais direcionado à entrega de resultados da melhor forma possível, por meio da eficiência, eficácia e efetividade, gerando valor à sociedade, usando os instrumentos corretos para tal (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Dessa forma, faz-se necessário o estabelecimento de objetivos e quesitos para o atingimento da boa governança. O entendimento de Teixeira e Gomes (2019, p. 526) vai no mesmo sentido: “Assim, como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais.”.

A Governança Pública, portanto, estaria disposta a cumprir um papel de “melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais [...]” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116). Assim, ela pode ser vista como uma ferramenta que auxilia o Estado na implementação de políticas públicas para atingir aos seus objetivos sociais (OLIVEIRA; PISA, 2015).

As conceituações teóricas sobre a Governança Pública, apresentadas até este momento, conflui com aquelas definições observadas no Quadro 3, visto anteriormente. Pode-

se citar como principais aspectos desses conceitos: os valores organizacionais; a eficiência, a eficácia e a efetividade em termos de gestão e de capacidade de implementar políticas; o acompanhamento e controle sobre a gestão organizacional; a prestação de serviços de interesse da sociedade; e os objetivos organizacionais alinhados aos interesses sociais. Esses aspectos não desconsideram a questão da relação dos atores envolvidos com o Estado, salientado por Matias-Pereira (2010), até porque se há a questão do interesse da sociedade, então existe a previsão da relação dela com a Administração Pública, estando imbricada entre os aspectos apresentados.

Dessa forma, este trabalho se baseia no conceito de Governança no sentido de ser um instrumento facilitador para a organização atingir os objetivos almejados, sem desconsiderar as relações entre as partes interessadas, existentes nesse processo.

Dado esse apanhado conceitual sobre a Governança Pública, sobre o qual se considera haver um escopo suficiente para a proposta deste trabalho, parte-se para a análise de outros fatores que a circundam.

Em termo legislativos, após a promulgação da Constituição de 1988, vários normativos foram publicados no sentido de dar suporte e reforçar o caráter da Governança Pública, citando, por exemplo: a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual proporcionou uma melhor responsabilização sobre as contas públicas; a Lei Complementar nº 131/2009, também chamada de Lei da Transparência, que alicerçou a disponibilização de informações públicas em tempo real; a Lei nº 12.527/2011, que é a Lei de Acesso à Informação, a qual trouxe a publicação das informações do Estado à sociedade, resguardadas aquelas previstas em lei; e o Decreto nº 9.203/2017, que trata especificamente sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, alterado pelo Decreto nº 9.901/2019 (CORREIO; ODERLENE, 2019; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2019d).

Em relação aos princípios que norteiam a Governança Pública, eles estão previstos, de forma expressa, no Decreto nº 9.203/2017 e no Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas do TCU. Já Teixeira e Gomes (2019) sintetizaram aqueles princípios em que eles observaram se repetir nos conceitos de Governança Pública dos estudos que realizaram. O Quadro, 4, a seguir, reúne todos esses princípios comentados.

Quadro 04 – Princípios da Governança Pública

Fonte	Princípios	Fonte	Princípios	Fonte	Princípios
Decreto nº 9.203/2017	- Capacidade de resposta; - Integridade;	TCU (2020)	- Capacidade de resposta; - Integridade;	Teixeira e Gomes (2019)	- A prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos;

<ul style="list-style-type: none"> - Confiabilidade; - Melhoria regulatória; - Prestação de contas; - Responsabilidade; e - Transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparência; - Equidade e participação; - <i>Accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade); - Confiabilidade; e - Melhoria regulatória. 	<ul style="list-style-type: none"> - A transparência e a credibilidade de informações; - As políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes que legitimem as escolhas públicas e direcionem a atuação do gestor; e - As instituições e processos de execução da política pública que ajam conforme o interesse público.
---	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de BRASIL (2017b, ART. 3º); TCU (2020, p. 44-47); Teixeira e Gomes (2019, p. 533).

Os princípios estabelecidos pelo Decreto nº 9.203/2017 e pelo TCU (2020) são análogos, prezando pela transparência, capacidade de resposta, prestação de contas, responsabilidade e a melhoria regulatória. Aqueles trazidos por Teixeira e Gomes (2019) também destacam esses mesmo aspectos, diferenciando-se por externar a questão da estrutura pública eficiente para auxiliar a gestão. No entanto, esse princípio pode ser equivalente àquele da melhoria regulatória, previsto pelo Decreto e pelo TCU. Dessa forma, este trabalho focou nos princípios estabelecidos pelo TCU (2020) e por Teixeira e Gomes (2019), como norte para construção da proposta.

O Tribunal de Contas da União também elencou algumas diretrizes a serem seguidas pelos órgãos para o alcance da boa Governança Pública, a título de exemplo, citam-se algumas delas: “estabelecer processos decisórios transparentes, [...] apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público [...] estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos; e implementar boas práticas de transparência” (TCU, 2020, p. 49-49).

As diretrizes estabelecidas pelo TCU ajudam a promover ainda mais a cultura da Governança nas organizações públicas. Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2019, p. 537) consideram que “[...] os órgãos de controle (externo e interno) possuem papel preponderante como agentes fomentadores da Governança Pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos.”.

Para que a Governança Pública funcione de forma adequada, a partir dos seus princípios e diretrizes, o TCU esquematizou o Sistema de Governança no Setor Público. O esquema foi construído com base no modelo do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), e serve para mostrar as relações existentes na sua sistemática (TCU, 2020). A Figura 6, a seguir, mostra esse sistema.

Figura 06 – Sistema de governança no setor público

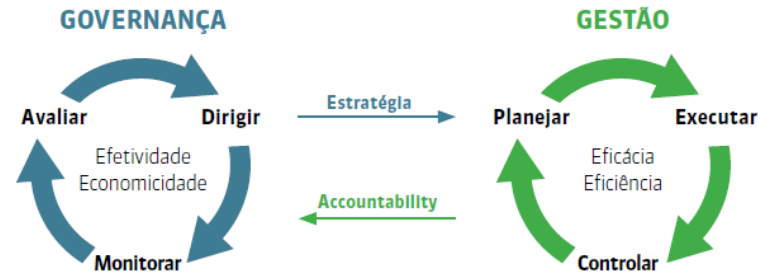


Fonte: TCU (2020, p. 39).

Esse sistema reflete, de forma simplista, as estruturas, os processos de trabalho, os instrumentos e ferramentas, os fluxos de informações, e os papéis das pessoas envolvidas no sistema de governança de uma organização pública (TCU, 2020). Ele pode servir de auxílio aos órgãos públicos na compreensão do papel e escopo da Governança Pública, ajudando na melhoria do cenário sobre a governança pública brasileira, pois: segundo Relatório do Acórdão nº 1.273-2015-TCU-Plenário, “metade das organizações estaduais e municipais estariam em estágio inicial de governança pública.” (TCU, 2015b, p. 76). Em nível federal, o cenário é menos preocupante, estando a maioria das organizações em estágio intermediário (TCU, 2015b).

Outra questão que o Sistema de Governança do TCU esclarece é a relação existente entre a Governança e a Gestão. Cada uma delas tem o seu papel dentro do sistema, sendo que as atividades de “planejar, organizar, dirigir (pessoas) e controlar são tarefas da gestão. Mas estabelecer regras ou estruturas para o planejamento, organização, direção e controle são incumbências próprias da governança.” (FENILI, 2018, p.23). A Figura 7, a seguir, ilustra como se dar a relação entre esses dois elementos.

Figura 07 – Relação entre a governança e a gestão



Fonte: TCU (2020, p. 17).

A partir da Figura 07, pode-se dizer que a Governança funciona por meio das suas funções, quais sejam: avaliar, direcionar e monitorar. Elas corroboram com a estratégia organizacional. Já a Gestão se dá por meio dos seus elementos, que são: planejar, executar e controlar. Eles respondem com a prestação de contas (*Accountability*), das atividades desempenhadas (TCU, 2020). Dessa forma, depreende-se que a Governança e a Gestão têm características de complementariedade mútua.

Em termos de ações de Governança Pública, o TCU esquematizou as práticas consideradas como possíveis de serem exercidas, a depender da maturidade do órgão quanto a governança. Essas práticas são dispostas a partir dos mecanismos da Governança Pública: Liderança, Estratégia e Controle. A Figura 8, a seguir, esboça uma figura que traz esses elementos.

Figura 08 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2020, p. 52).

Nota-se que o TCU alentou esforços na construção dos vários esquemas mostrados até agora, sendo todos pertencentes ao Referencial Básico de Governança do TCU. Em relação ao papel da Corte de Contas federal, Teixeira e Gomes (2019, p. 542) afirmam que:

“[...] o TCU pretende ser prescritivo no intuito de que os órgãos e entidades públicas apliquem as ações mínimas necessárias de governança pública, a fim de garantir que o interesse público seja alcançado, estimulando as bases para o exercício de uma boa governança em todos os níveis da administração pública.”

Em que pese a demonstração dos aspectos relativos à Governança Pública, eles também podem ser utilizados em áreas específicas dentro das organizações, como por exemplo, nas aquisições. Existem vários Acórdãos do TCU, frutos de auditoria, tratando sobre esse tema, como por exemplo, os Acórdãos: nº 2.328/2015; nº 2.622/2015; nº 2.749/2015; nº 1.545/2016; e nº 588/2018. Esses normativos jurisprudenciais são individualizados por órgão, ou realizado em grupo, com um conjunto de órgãos, como é o caso dos Acórdãos nº 2.622/2015 e nº 588/2018, que retratam a Governança em Aquisições de forma focalizada em determinadas instituições (FENILI, 2018). Assim, no subcapítulo seguinte, será visto de forma mais detalhada sobre a Governança Pública das Aquisições.

2.2 Governança em Aquisições Públicas

Na área das aquisições públicas, o TCU considera que “a governança é a responsável por direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com o objetivo de que as contratações agreguem valor à organização” (TCU, 2018, p. 18). Além disso, também é importante que as aquisições estejam sempre alinhadas à estratégia organizacional, apresentando-se como uma vantagem competitiva, resultando na melhor prestação dos serviços à sociedade, reforçando a ótica da relação entre o principal (cidadão) e o agente (gestor), existente na governança pública (MOREIRA, 2013; VIANA, 2010).

A definição de Governança em Aquisições públicas pode ser dada com base em uma visão mais abrangente sobre o tema das compras (SANTANA, 2013), ou construída a partir do conceito de governança pública (TCU, 2015), conforme se ver no Quadro 5, a seguir.

Quadro 05 – Definições de Governança em aquisições públicas

Autor	Ano	Definição de Governança em Aquisições Públicas
Santana	2013	Um modo de olhar que permite uma compreensão mais inclusiva de todos os temas que as ações suportadas por tal pilar pode gerar.
Tribunal de Contas da União (TCU)	2015	Conjunto de Mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Santana (2013, p. 30); e TCU (2015, p. 4, grifo nosso).

Fenili (2018) traz o modelo de Governança em Aquisições a partir de variáveis independentes, as quais, em conjunto, formam a variável dependente que é a Governança. (ver Figura 9, a seguir).

Figura 9 – Variáveis da Governança em Aquisições



Fonte: Fenili (2018, p. 58).

O autor chama a atenção para que se considere as relações que as variáveis independentes podem ter entre si, per fazendo um modelo mais complexo de análise do que a mera relação de causa e efeito entre as variáveis independentes e a Governança. Apesar das 8 (oito) variáveis apresentadas na Figura 9, contemplando Plano de Logística Sustentável (PLS), Gestão Estratégica, Plano de Compras, entre as outras, Fenili (2018, p.58) ressalta que o rol dessas variáveis não é estanque, “[...] em curto prazo, *compliance* e integridade, por exemplo, irão ingressar no modelo, aumentando a sua complexidade.”.

Dessa forma, o entendimento de Fenili (2018) coaduna com o de Santana (2013), sobre a visão de Governança em Aquisições, a qual deve ser vista a partir de uma ótica mais abrangente, arrodada de muitos fatores a serem levados em consideração para a sua constituição.

No estudo realizado por Fiuza (2015), no esforço de organizar uma estrutura ideal para uma Agência Brasileira de Compras Públicas (ABCP), ele elenca os componentes de uma estrutura ideal para a Agência, a ser constituída de: uma superintendência-geral; uma diretoria de normatização; uma diretoria de planejamento e operações das licitações; uma diretoria de gestão da informação; uma diretoria de pesquisa; uma diretoria jurídica; uma diretoria de inteligência em compras; e uma ouvidoria.

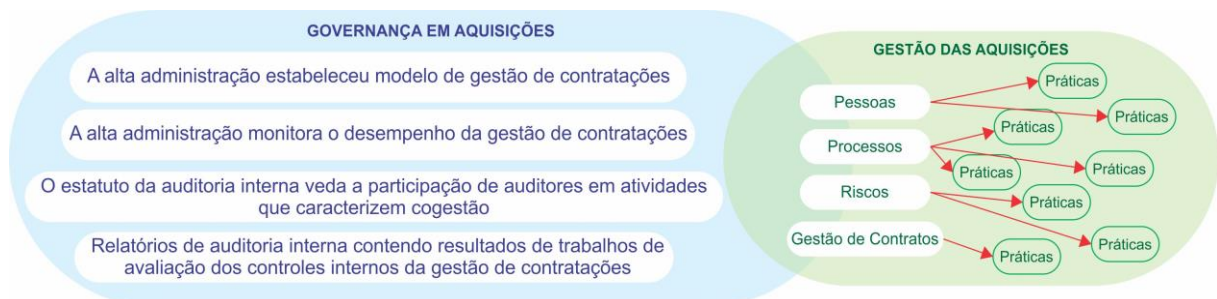
E, para que a Agência funcione adequadamente, o mesmo autor elenca os pontos que deverão ser observados para a construção da Governança na ABCP:

A revogação de todos os dispositivos da Lei de Licitações no 8.666/1993 [...]. Seriam criadas categorias amplas de compras, semelhantes às previstas pelas Diretivas Europeias: processos abertos, restritos e negociados; Contratos de desempenho para os diretores e para o superintendente-geral, [...]; Presença de um conselho consultivo, composto de representantes, [...]; A agência se ateria, no primeiro instante, às categorias de bens e serviços comuns, [...]; Como agência executiva, a ABCP teria um contrato de gestão com o MPOG contendo metas a serem cumpridas [...]; Estatuto da ABCP definido por decreto da presidência ou por um conselho diretor, [...]; Que se faça uma transição das compras descentralizadas para as centralizadas, [...]; [e] Criação de carreiras específicas de analista e técnico de licitações e contratos, [...] (FIUZA, 2015, p. 184-186).

Percebe-se, na citação anterior, que são elencados vários elementos para organizar o trabalho da Agência. Eles dão, além do suporte, uma segurança institucional para a agência e todas as partes interessadas (FIUZA, 2015).

Na visão do TCU, a Governança em Aquisições envolve os elementos que se relacionam com a alta administração dos órgãos e com o papel da auditoria interna, complementado por outros elementos relativos à Gestão das Aquisições, acompanhada das suas respectivas práticas (TCU, 2018). Esse entendimento foi utilizado pela Corte de Contas federal no último levantamento, realizado no ano de 2017, feito de forma conjunto com 581 órgãos participantes, o qual culminou no Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário. A figura 10, a seguir, esboça os elementos considerados pelo TCU nesse levantamento sobre Governança e Gestão das Aquisições em amostra de órgãos públicos.

Figura 10 – Elementos da Governança e gestão em Aquisições para o TCU



Fonte: elaborado pelo autor, com base em TCU (2018).

Observando a figura anterior, percebe-se que os elementos da Governança em Aquisições se relacionam com os mecanismos da Governança Pública, especificamente: Liderança – pelo envolvimento da alta administração; Estratégia – pelo aspecto do monitoramento do desempenho da gestão; e o Controle – pelo prisma do papel da auditoria interna.

Também é possível perceber que o modelo do TCU (2018) encontra convergência em alguns pontos com aqueles apresentados por Fiuza (2015), como: o envolvimento da alta administração (TCU, 2018), em paralelo com a criação de um conselho consultivo de aquisições (FIUZA, 2015); e o monitoramento do desempenho da gestão das contratações (TCU, 2018), em sintonia com a proposta do contrato de desempenho para a ABCP e os seus membros (FIUZA, 2015).

As variáveis colocadas por Fenili (2018) também encontram confluência com o modelo do TCU (2018), pode-se dizer que PLS, Gestão Estratégica, Plano de Compras, Políticas de Estratégias Gerais e Estrutura (FENILI, 2018), estão para os Processos (TCU, 2018); assim como Gestão por Competências (FENILI, 2018), estaria para Pessoas (TCU, 2018); e Gestão de Riscos e Sanções (FENILI, 2018), estaria para Riscos (TCU, 2018).

Assim, os modelos de Governança em Aquisições de Fenili (2018), Fiuza (2015) e TCU (2018) se complementam, havendo alguns aspectos similares e outros adicionais.

Sobre os resultados colhidos nos levantamentos do TCU, eles têm evidenciado que as entidades públicas carecem de um melhor nível de governança em suas aquisições (TCU, 2018). No último levantamento de 2017, o Relatório com os resultados chamou a atenção para o seguinte: “58% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão”; e ainda que: “62% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações”, número ainda maior quando comparado com o levantamento que o TCU realizou em 2013, que era de 54%. (TCU, 2018, p. 3;54).

Os trabalhos do TCU orientados nessa área são, geralmente, encampados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog). Vale destacar o levantamento realizado na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), “com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.” (TCU, 2016, p. 9).

A título de evidência, os relatórios sobre governança em aquisição do TCU servem para mostrar um panorama atual dos órgãos auditados. Em que pesem as recomendações exaradas para essas entidades auditadas, a iniciativa para a mudança deve partir dos órgãos investigados. Para que isso ocorra, essas entidades devem ter uma postura proativa, comportando-se de modo similar ao que Kissler e Heidemann (2006) chamaram de “Estado Ativo”, em que o Estado deve agir como o principal indutor da mudança que deseja

implementar, mobilizando recursos e promovendo o engajamento do pessoal para uma estrutura de governança pública.

Visto que o conceito de Governança em Aquisições é estabelecido como o **“Conjunto de mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle** postos em prática [...]” (TCU, 2015, p.4, grifo nosso), torna-se importante conhecer um pouco sobre cada um desses mecanismos, com o seu foco direcionado às aquisições.

2.2.1 Mecanismo da Liderança nas aquisições

A Liderança nas organizações públicas é um fator chave para que elas possam alcançar os seus objetivos e, ao mesmo tempo, atender aos anseios dos cidadãos. Antes, o papel do líder era fundamentado sobre os aspectos da hierarquia e comando; agora, ele é visto como uma peça importante para o desenvolvimento organizacional (SILVA; PASCHOALOTTO; ENDO, 2020). Os líderes das organizações públicas têm o papel de “orientar e motivar as suas equipes, fortalecer as relações intergovernamentais, promover a participação da sociedade na prestação dos serviços públicos” em busca de inovações para solucionar problemas (LOPES *et al.*, 2020, p. 21).

Devido as necessárias mudanças nos órgãos públicos em termos de Governança das suas aquisições, os líderes são vistos como peça-chave, uma vez que eles funcionam como facilitadores nesse processo de implementação das mudanças requeridas para o desenvolvimento organizacional (DAMANPOUR E SCHNEIDER, 2009). Para que o líder possa instigar a inovação, é necessário o reconhecimento da sua liderança por seus pares, sendo essa uma característica fundamental de um bom líder (FLEURY E FLEURY, 2004).

Para o TCU (2018, p.6), a Liderança se refere ao conjunto de práticas humanas para o exercício da governança, quais sejam: “pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho”.

Como apontado nos estudos de Silva, Paschoalotto e Endo (2020), um dos temas mais debatidos nos estudos sobre liderança é o seu aspecto relacionado à promoção de mudanças nas entidades, com base na liderança transformacional. Assim, a mudança desejada nas aquisições públicas também passa pela escolha correta dos líderes organizacionais, como bem colocado por Lopes (2020, p. 21): “A mudança de concepção e de papel da administração pública impõe, naturalmente, a necessidade de desenvolvimento de novas competências e, conseqüentemente, o aprimoramento dos modelos de recrutamento e seleção

dos gestores públicos.”. Esse entendimento pode ser usado na seleção daqueles servidores que trabalharão com as aquisições, utilizando-se de critérios de escolha segundo perfis profissionais definidos e documentados, favorecendo, assim, o desenvolvimento de suas futuras competências (TCU, 2018). Ou seja, isso se traduz em alocar as pessoas certas para as funções corretas, e não por meio da conveniência entre as partes interessadas, o que poderia incorrer em falta de competências para a execução das funções-chave em aquisições.

O líder possui, dessa forma, um papel importante no Sistema de Governança, atuando para que: “[...] seja dado conhecimento das estruturas administrativas, dos papéis e responsabilidades das instâncias de governança, dos processos de trabalho e dos fluxos de informação e de decisão às partes interessadas” (TCU, 2014, p. 64). Nota-se que esse papel deve ser dado à alta administração ou àquele dirigente máximo da área de aquisições, corroborando com a segregação de funções e a legitimidade do corpo colegiado de aquisições (TCU, 2018).

O papel do líder pode se dar com as seguintes atribuições: avaliar, monitorar e direcionar a gestão das aquisições para atingir as suas metas; estabelecer políticas e diretrizes para as aquisições, a fim de que tenham o resultado previsto; assegurar, por meio da delegação e reserva de poderes, a capacidade de promoção da governança pelas instâncias internas de aquisições; responsabilizar-se pela gestão dos riscos e controles internos em aquisições; e avaliar os resultados dos trabalhos de controle e auditoria em aquisições e, caso necessário, determinar que sejam tomadas providências (TCU, 2014).

A liderança também pode promover o empoderamento dos servidores, contribuindo com o senso de pertencimento dos membros das equipes que trabalham com aquisições. Enriquecer essas equipes com atribuições cognitivas, além daquelas formalísticas de preenchimento de planilhas, pode promover uma mudança no ambiente que os circundam (FENILI, 2018).

2.2.2 Mecanismo da Estratégia nas aquisições

Na visão do TCU (2018, p.8), esse mecanismos é visto como um conjunto de práticas que permitem ao líder estabelecer a estratégia organizacional, por meio da: “[...] necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo [...]; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo [...]”.

A estratégia organizacional é corporificada por meio de um plano, que pode ser definido como “o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos.” (MATUS, 2006, p.115). A partir de então, constrói-se um Planejamento Estratégico, definido como: “[...] a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos [...].” (TONI, 2004, p. 1).

Para Ladkin (2008, p.1) “A gestão estratégica requer que uma instituição formule uma missão e uma visão para o futuro, desenvolva uma estratégia para cumprir a missão e a visão e crie uma estrutura institucional para realizar com sucesso a estratégia.”. A estratégia será alcançada por meio da definição dos objetivos, que são os fins a serem perseguidos. Para o monitoramento dos objetivos, faz-se necessário o estabelecimento de indicadores e metas, para “acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário.” (TCU, 2014, p. 69).

Como observado no Sistema de Governança da Administração Pública (Figura 06), os órgãos públicos devem se relacionar diretamente com a sociedade na tomada de decisão, observando, assim, as partes interessadas e a transparência. De forma análoga, devem formular estratégias para as aquisições estabelecendo-se diretrizes, objetivos, indicadores e metas, prevendo a participação da cúpula organizacional, dando ampla divulgação nesse processo de criação e acompanhamento dos resultados, sendo recomendada a disponibilização de relatórios de medição relativos à área de gestão das aquisições (TCU, 2014; TCU, 2018).

Ainda vale destacar, como parte estratégica das aquisições, o poder de compra que o Estado possui, transferindo-o aos órgãos públicos. Esse poder se reveste tanto no monopólio pela criação das normas concernentes às aquisições, quanto pela capacidade de promover inovações nesse setor, gerando políticas públicas (RAUEN, 2017).

2.2.3 Mecanismo do Controle nas aquisições

O TCU coloca que o Controle é a disponibilização de informações à sociedade, prestando contas junto a ela (TCU, 2018). Os controles se fazem necessário para mitigar os riscos existentes nas aquisições públicas. Assim, os administradores devem sempre estar atentos na busca das melhores soluções que gerem valor aos cidadãos, observando o grau de aceitação dos riscos envolvidos (TCU, 2014). Diante disso, surge a necessidade de haver a gestão dos riscos.

Gerenciar os riscos permitem que se faça um controle daqueles eventos que possam impactar nos objetivos das aquisições, adotando-se, dessa forma, medidas preventivas para que não ocorram (TCU, 2018).

Outro ponto importante a ser considerado nesse mecanismo, é o controle interno. Nos estudos realizados por Souza, Bauer e Coletti (2020), para a área contábil, verificou-se a existência de uma relação do controle interno com as boas práticas de governança corporativa, apresentando como resultado o fortalecimento dos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Esses princípios são aderentes ao setor público (BRASIL, 2017d), especialmente a transparência e a prestação de contas, que devem ser considerados quando se fala em aquisições públicas.

Dessa forma, em termos de controle interno, os auditores de cada órgão podem auxiliar de forma a avaliar a eficácia e eficiência dos controles internos adotadas para a gestão das aquisições. Porém, vale mencionar que eles não podem participar de qualquer atividade no processo de aquisição, para não caracterizar cogestão (TCU, 2018).

Para Malafaia (2011, p. 26) “Transparência e participação popular têm formação idealizada e inspirada no controle na sua forma mais democrática: a *accountability*.”. A *Accountability* é um termo em inglês usado na literatura como sinônimo de prestação de contas, sendo definido como: “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.” (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004, p. 75). Desse modo, a prestação de contas deve fazer parte na seara das aquisições públicas.

Também deve ser considerado, como parte do controle realizado pela Administração Pública, o tema das sanções administrativas, muito relevante na área das aquisições. Para Fenili (2018, p. 265) “a baixa maturidade na instrução de sanções, as interferências políticas nos casos concretos e a falta de padronização dão margem a um quadro de frágil governança aplicada a essa temática.”.

Apresentados esses aspectos sobre cada um dos mecanismos da Governança Pública em Aquisições Públicas (Liderança, Estratégia e Controle), no tópico seguinte, será tratado sobre a Gestão das Aquisições Públicas e as suas nuances.

2.3 Gestão das Aquisições Públicas

A Gestão das Aquisições Públicas é definida pelo TCU (2018, p. 57) como um conjunto de: “[...] atividades coordenadas para implementar as diretrizes da governança da

organização com respeito a contratações, [...], em prol do atingimento dos objetivos organizacionais.”. Assim, percebe-se que os conceitos de Governança e Gestão das Aquisições são complementares, de modo que um ajuda ao outro na sua realização.

No entanto, além de conhecer o seu conceito, que é importante, há vários outros fatores que devem ser observado na gestão das aquisições públicas, como: a visão ideal sobre a gestão das aquisições; as normas que a edificam; a centralização das aquisições; o impacto das inovações normativas para a gestão; e o escopo da gestão das aquisições públicas na visão do TCU. Com base nisso, os tópicos seguintes se dedicam a explicar um pouco sobre cada um desses fatores.

2.3.1 A visão estratégica e o ciclo da gestão das aquisições públicas

O setor de aquisições tem sofrido alterações quanto ao seu modo de atuar – deixando de ser um setor isolado dentro da organização, sem intercâmbio com os demais, para se tornar um setor estratégico, em que: não é mais visto como um mal necessário, mas sim, como vantagem competitiva; evita gerenciar crises em aquisições, para se antever aos problemas e procurar soluções; e deixa de atuar com informações dispersas, para usar o gerenciamento de informações (DIAS; COSTA, 2012).

Nos estudos de Almeida e Sano (2018, p. 92), foi apontado que o departamento de compras vem evoluindo nas organizações privadas, de modo que ele “[...] passa a fazer parte da formulação da estratégia da empresa. As compras passam a ser totalmente planejadas e as urgências de aquisições são minimizadas ou praticamente não existem.”. Nessa perspectiva, as aquisições passam a ser vistas como um fator estratégico para o lucro e a competitividade organizacional (POZO, 2010).

Na Administração Pública deve-se empregar a mesma visão estratégica, uma vez que “[...] uma compra pública não tem (nem poderia ter) sua existência estanque num portal de aquisições ou numa via meramente comercial encampada pela embalagem normativa “x” ou “y” (as chamadas regras do negócio)” (SANTANA, 2015, p.9). Assim, pode-se comparar a visão estratégica das compras no setor público à Teoria de Sistemas¹, ao passo que ela não devem ser visualizada apenas pelo lado das operações realizadas em portais de compras, que

¹ A Teoria de Sistemas ou Teoria Geral de Sistemas surgiu pelos trabalhos do biólogo alemão Ludwig von Bertalanff, que concebeu o entendimento do sistema aberto como um “[...] complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente” (MOTTA, 1971, p.17). Esse entendimento contribuiu para os estudos da teoria das organizações, na visualização das organizações como sistemas abertos.

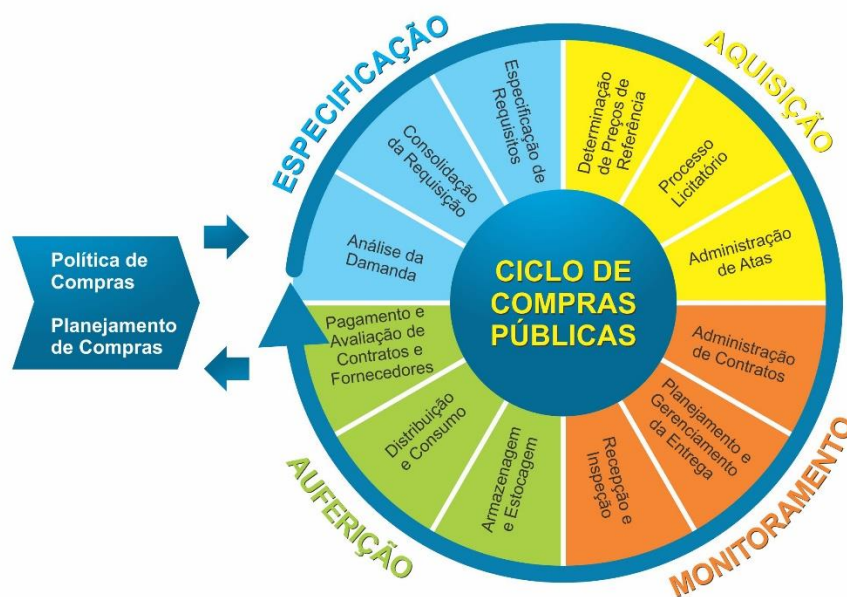
de forma isolada tem pouca visão sistêmica, mas sim, devem primar pela visão do processo como um todo (FERRER, 2015).

Nessa visão, há de ser considerado que a área de aquisições na Administração Pública resguarda certas peculiaridades inerentes ao seu campo, como: os procedimentos burocráticos; o atendimento aos princípios da Administração Pública; e o zelo com o dinheiro público, gastando-o de forma eficiente para que seja o menos custoso à sociedade, como exemplos. Essas peculiaridades condizem com uma visão mais abrangente das aquisições públicas, envolvendo toda a cadeia de suprimentos de forma estratégica e sistêmica, para se definir o melhor modelo estrutural de compras, e assim, dar início a um sistema de inteligência das aquisições (DI PIETRO, 2002; JANNY *et al.*, 2011).

Mas isso torna-se um desafio, à medida que: “As regras de compras [públicas] são por demais formais, não favorecem a inteligência em compras.” (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015, p.94), sendo necessário fazer adaptações através de algumas técnicas gerenciais (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Não obstante a sua complexidade, as operações nas aquisições públicas podem ser vistas como um “ciclo completo que começa no dimensionamento da demanda e termina na avaliação dos contratos dos fornecedores.” (FERRER, 2015, p. XII). Esse ciclo reflete, de maneira característica, as etapas pelas quais as compras públicas devem ocorrer (ver Figura 11, a seguir).

Figura 11 – Ciclo de compras públicas



Fonte: Ferrer (2015, p. XII)

O ciclo de compras públicas, da figura anterior, contém elementos externos que ampliam a sua visão espiral – a Políticas de Compras e o Planejamento de Compras, justificando que é necessário ter uma visão mais abrangente sobre ele, privilegiando o atingimento dos objetivos da administração pública, tendo como resultado a efetividade das suas políticas, visando um objetivo maior que é fazer uma boa compra, e não apenas atender às formalidades (PAIM TERRA, 2018; FIUZA, 2015).

Em consonância com isso, o Portal de Compras do Governo Federal - ComprasNet, também apresenta as compras públicas por meio de um ciclo, sendo composta das seguintes fases: Plano Anual de Contratação; Processo de Compra; Processos Homologados; Atas de Registro de Preços; Contratos; e Execução Financeira. Pode-se dizer que essa abordagem se caracteriza como um processo dinâmico, envolvendo licitantes, órgãos reguladores e agências/órgãos de compras (PAINEL DE COMPRAS, 2020d; SRIVASTAVA; AGRAHARI, 2017).

A concepção estratégica das aquisições propicia que se faça um planejamento adequado delas, bem como, que se tenha ganhos de escala, por meio da combinação de demandas (FERNANDES, 2019). Além disso, as aquisições públicas têm um papel importante no desenvolvimento das políticas do Estado, podendo ser caracterizada como um dos setores que impactam diretamente na efetividade dos programas:

[...] a política de compras não se refere apenas à aquisição de bens e serviços, mas sim a sua condução como uma das principais funções meio para conduzir as políticas públicas de forma eficiente e efetiva, controlando indicadores de impacto e verificando a necessidade de inovação permanente (FERRER, 2015, p.20).

Conforme levantado nos estudos realizados por Araújo, Matos e Ensslin (2020), os objetivos das aquisições públicas podem ser resumidamente expressos no Quadro 6, a seguir:

Quadro 06 – Objetivos das aquisições públicas

Objetivo das aquisições públicas	Baseado em
Atendimento dos padrões da comunidade	Patrucco <i>et al.</i> , (2016); e Schapper <i>et al.</i> , (2006)
Uso das verbas públicas de forma eficaz e eficiente	Gardenal, (2013); Patrucco <i>et al.</i> , (2016); Schapper <i>et al.</i> , (2006); e Srivastava & Agrahari, (2017).
Conformidade legislativa	Patrucco <i>et al.</i> , (2016); Rendon, (2008); Schapper <i>et al.</i> , (2006); e Srivastava & Agrahari, (2017).
Cumprimento das metas e das políticas do governo e/ou organizacionais	Patrucco <i>et al.</i> , (2016); Rendon, (2008); Rotchanakitumnuai, (2013); Schapper <i>et al.</i> , (2006); Schiele, (2005).

Fonte: Adaptado de Araújo; Matos; e Ensslin (2020, p. 111)

Como foi visto até agora, não se deve focar apenas no sistema normativo, indispensável para operar o ciclo das compras, mas se deve privilegiar aspectos voltados para a “gestão, modernidade tecnológica e de política pública” (FERRER, 2015b, p. 146), almejando o atendimento aos interesses sociais e aos objetivos das políticas públicas. Dessa forma, a visão sobre o ciclo de compras deve ser dilatada, por meio de permutas com elementos além dele.

Conforme esse entendimento, a visão estratégica sobre as compras é interpretada como a aquisição de forma inteligente, a partir da “forma multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas” (PAIM TERRA, 2018, p. 13). Assim, tem-se um Ciclo de Gestão de Compras Públicas Inteligentes (ver Figura 12, a seguir) como sendo uma forma multitemática de visualizar as compras públicas, indo além de uma visão reduzida de enxergar somente a fase de licitação delas (PAIM TERRA, 2018).

Figura 12 – Ciclo de gestão de compras públicas inteligentes



Fonte: Paim Terra (2018, p. 18)

Pode-se dizer que esse ciclo, visto na figura anterior, propicia uma visão análoga à da Gestão da Cadeia de Suprimentos para a organização pública, pois existe uma interação com toda a cadeia produtiva das operações dela. Ademais, a administração pública deve ter um sistema de gestão da cadeia de suprimentos adequada as suas peculiaridades:

Temos de introduzir no setor público o conceito de gerenciamento integral do processo de compras, SCM (*Supply Chain Management*), buscando

associações estratégicas de longo prazo com o setor privado no desenvolvimento de portais e outras soluções (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011, p. 405).

No entanto, o cenário da cadeia de suprimentos na área pública não é nada animador, em nível federal: “o conhecimento acumulado nas últimas décadas nos campos da Logística, Gestão de Cadeia de Suprimentos e Compras é praticamente desconhecido no plano federal.” (MOTTA, 2010, p. 161). Como consequência disso, um determinado órgão pode conviver com fornecedores de desempenho insatisfatório, em termos de preço e prazo, prejudicando os resultados das suas aquisições e dos seus objetivos organizacionais (REIS; CABRAL, 2018).

Assim, o Estado deve usar do seu poder de compra para promover inovações no mercado, fomentando-o. Porém, ele não pode se esquecer dos normativos que deve seguir, todavia, ao mesmo tempo, não deve concentrar-se exclusivamente neles, pois o excesso de formalidade pode ser um empecilho (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015).

No entanto, em conformidade com a visão estratégica sobre as aquisições públicas, o cenário das suas normas tem apontado para uma mudança de foco nos últimos anos, com a publicação de várias legislações com características que privilegiam etapas antes negligenciadas, como a do planejamento (FENILI, 2018; FERRER, 2015). O subcapítulo seguinte explica um pouco sobre as recentes normas públicas que trazem esse novo direcionamento.

2.3.2 As normas aplicadas nas aquisições públicas e o novo foco no planejamento

As aquisições públicas no Brasil são regidas por uma série de normativos que regulamentam os seus procedimentos, a depender do objeto e circunstância sobre as quais é adquirido. O inciso XXI, do Artigo 37, da Constituição Federal, estabelece que: “obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988).

A fim de regulamentar o inciso citado anteriormente, foi editada a Lei de Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicável aos órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias e as fundações públicas. Já para regulamentar as aquisições das entidades caracterizadas como empresas públicas, sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, foi editada a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

Como a proposta deste trabalho se dar em uma Autarquia Federal (IFRN), a Lei nº 8.666/93 e os seus normativos infralegais vêm à baila. No entanto, vale ressaltar que essa Lei

está para ser substituída por uma Nova Lei de Licitações, a partir do Projeto de Lei nº 4.253/2020, o qual se encontra neste momento, até a defesa deste trabalho, em fase de revisão pelo Palácio do Planalto, para ser, posteriormente, sancionada pelo presidente (SENADO FEDERAL, 2020). Apesar da iminente substituição, o Projeto de Lei nº 4.253/2020 prever o uso da Lei nº 8.666/93 pelo período de até 2 anos, após a sanção do novo normativo (SENADO FEDERAL, 2020). Dessa forma, neste trabalho, serão considerados os conceitos trazidos pela Lei nº 8.666/93, uma vez que o Projeto de Lei nº 4.253/2020 ainda poderá sofrer alterações do tipo veto.

Assim, por licitação, entende-se como um: “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (MEIRELLES, 2003, p. 264). A Lei nº 8.666/93, aduz que a licitação:

[...] destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (ART. 3º, BRASIL, 1993).

A licitação é executada por meio de uma modalidade, a qual pode ser escolhida levando-se em consideração alguns critérios baseados no valor estimado da contratação ou, em outros casos, observadas certas circunstâncias inerentes ao objeto. A conjuntura sobre as compras públicas fez emergir outras modalidades licitatórias depois da edição da Lei nº 8.666/93, como por exemplo: o Pregão Eletrônico; e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), “cujo alcance e impactos têm sido decisivos para a trajetória da área” das aquisições públicas (FERNANDES, 2019, p. 5). A Quadro 7, a seguir, resume todas as modalidades licitatórias existentes atualmente.

Quadro 07 - Modalidades de Licitação

Modalidade	Objetivo	Previsão Legal
Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para obras e serviços de engenharia de valor acima de R\$ 3.300.000,00, e para outras compras e serviços de valor acima de R\$ 1.430.000,00.	Lei n. 8.666/93
Tomada de Preço	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados, para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 3.300.000,00, e para outras compras e serviços de valor até R\$ 1.430.000,00.	Lei n. 8.666/93
Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três), para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 330.000,00, e para outras compras e serviços de valor até R\$ 176.000,00.	Lei n. 8.666/93

Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.	Lei n. 8.666/93
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis de administração.	Lei n. 8.666/93
Pregão	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.	Lei nº 10.520/2002
RDC	Modalidade aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização, principalmente, dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações, de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos, para o Programa de Aceleração do Crescimento, obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS e ações no âmbito da segurança pública. É regulamentado pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, alterado pelo Decreto nº 8.251, de 23 de maio de 2014.	Lei nº 12.462/2011
Pregão Eletrônico	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. Revogou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que até então tratava sobre pregão eletrônico.	Decreto nº 10.024/2019

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das normas referenciadas.

Em relação à quantidade de legislações que tratam sobre as aquisições públicas, parece haver uma pulverização de normas diversificadas, o que faz aumentar o risco de distorções aos seus objetivos principais (FELINI, 2018). Assim, como colocado por Ferrer (2015b, p. 149): “Uma depuração, simplificação e compilação nos ajudaria sobremaneira no encurtamento dos tempos e na obtenção da tão anelada agilidade no processo de abastecimento do Estado”.

O Quadro 8, a seguir, traz alguns normativos publicados nos últimos anos, sobre os quais faz-se uma discussão sobre cada um deles em seguida.

Quadro 08 – Alguns normativos sobre aquisições públicas

Normativo	Objetivo
Instrução Normativa nº 05/2017 - SEGES/MP	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 9.488/2018	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP), que alterou o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.
Instrução Normativa nº 01/2019 - SEGES/ME	Dispõe sobre Plano Anual de Contratações (PAC) de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC).
Portaria nº 13.623/ 2019	Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG, visando à centralização de contratações, por meio de um Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP), entre as unidades administrativas que estão na sua esfera de atuação.
Instrução Normativa nº 40/2020 – SEDGGD/SEGES/ME	Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das normas referenciadas.

Esses normativos, além de proverem o aspecto relativo à probidade normativa das licitações, também reforçam aspectos do planejamento das aquisições. Vale dizer que o prisma do planejamento na Administração Pública está previsto como um dos princípios fundamentais das suas atividades desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Esse Decreto previa a adoção do orçamento-programa à programação financeira e a metodologia do planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades descentralizadas a serem executadas pelos órgãos (BRASIL, 1967).

A normatização do planejamento das compras corrobora com a implementação de uma visão global do processo de aquisições por parte do Estado, já que todos os órgãos terão de seguir o mesmo padrão (COSTIN, 2010; FIUZA, 2015).

A Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 SEGES/MP inovou ao trazer elementos afetos ao planejamento das licitações, por meio de modelos. Como exemplo, pode-se citar o Anexo II da Instrução Normativa, que traz o modelo do Documento de Formalização de Demanda (DFD), servindo para padronizar a solicitação inicial dos processos de aquisição. Essa norma também foi a pioneira no estabelecimento das etapas do Estudo Técnico Preliminar (ETP) (BRASIL, 2017).

O ETP atualmente é estabelecido pela IN nº 40, de 22 de maio de 2020, sendo seu uso obrigatório pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional nas aquisições de bens e na contratação de serviços e obras, por meio do sistema ETP – Digital (BRASIL, 2020).

O ETP caracteriza-se como um documento de estudo prévio do objeto a ser licitado, objetivando buscar a melhor solução junto ao mercado. Essa prática da interação antecipada com o fornecedor externo, alinha-se ao que Freitas e Dacorso (2014), em alusão a Hilgers e Piller (2011), evidenciaram como a criação de valor entre a administração pública e os seus *stakeholders*, primando pela inovação nas atividades, através da relação com terceiros externos à organização.

Na visão de Costa, Andrioli e Braga (2017), esses novos artefatos (DFD e ETP) já faziam parte das exigências para a instrução dos processos de compra desde a publicação da Lei nº 8.666/93, estando presente nas entrelinhas, de forma não expressa. Porém, entende-se que com a definição de modelos-padrão e com a informatização desses documentos, há um incremento no auxílio aos órgãos para a adoção deles, privilegiando a uniformização no uso. Assim, objetiva-se evitar a realização de licitações com demanda iminente, concretizada sem o devido planejamento, ocasionando a instrução processual às pressas, podendo provocar o

parcelamento do objeto, sem a devida justificativa de viabilidade técnica e econômica (BRASIL, 1993).

A ausência do planejamento também propicia a geração de vários certames licitatórios assistemáticos pelo território brasileiro (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Além disso, pode acarretar alterações danosas nos futuros contratos administrativos (GALVÃO, 2018). Como bem observado por Diniz, Drumond e Hirle (2012, p. 14), o planejamento também interfere em todo o resto do processo de aquisição:

[...] a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adéqua ao realmente demandado.

Consoante com esse entendimento, Justen Filho (2016) evidencia que a fase inicial do planejamento das aquisições é crucial para inibir problemas futuros da contratação. Na visão de Ferrer (2015b, p. 149), a ausência na cultura do planejamento nos processos de aquisição nos órgãos públicas tem sido evidente, ao ponto que:

Hoje, se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade – duas características que, por estarem nos extremos do processo, precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada.

No Brasil há vários vícios – que existem com certa lógica de explicação, mas que devem ser guerreados – que tornam os processos de compras públicas limitados estrategicamente, a saber: o apego excessivo às estruturas, com visão funcional, ao invés da visão sistêmica dos processos; a cultura do medo em abandonar por completo as práticas antigas, e em adotar totalmente o novo, encontrando refúgio nas práticas clássicas; e o medo de alguns servidores de verem o seu trabalho perder sentido e espaço devido à contratação de algum objeto, desencorajando-os a fazê-los (JANNY *et al.*, 2011).

Atitudes como essas precisam ser mudadas, dando lugar a outras práticas inovadoras que deem melhor resultado. A fim de aflorar a cultura do planejamento cada vez mais nos órgãos, o Ministério da Economia criou o Plano Anual de Contratações (PAC), por meio da IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019. Essa norma tem compelido os órgãos públicos a promoverem o planejamento das suas aquisições de forma antecipada para o exercício

seguinte. O plano é formulado por meio do sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) (BRASIL, 2019c).

De acordo com a IN nº 01/2019 “Cada Unidade de Administração de Serviços Gerais - UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.” (ART. 2º, BRASIL, 2019c). O PAC ajuda no planejamento dos órgãos públicos, principalmente no tocante ao nível de precisão exigido na descrição dos itens, sobre os quais são solicitadas informações como: quantidade; justificativa para aquisição; estimativa preliminar de valor; data desejada da aquisição; o grau de prioridade; entre outros quesitos (ART. 5º, BRASIL, 2019c).

O nível de detalhamento apresentado permite a autoridade do órgão. que aprova o plano, deter maior conhecimento sobre o que vai ser comprado, e não se limitar a informações somente de valores a serem gastos, favorecendo assim, a realização de compras que realmente contribuam diretamente com os objetivos da instituição, e não privilegie demandas particulares de servidores ou setores (TCU, 2018; NIEBUHR, 2015; BRASIL, 1993).

Outro ponto importante do PAC é a obrigatoriedade de sua divulgação na internet, no site do órgão ao qual está vinculada a UASG, de modo que o planejamento das compras fique disponível a todos, favorecendo a transparência antecipada dos certames licitatórios a serem realizados. Isso acaba favorecendo a *Accountability*, já que o plano estará disponível aos órgãos de controle, aos cidadãos e aos grupos organizados da sociedade civil (BRASIL, 2019c; FENILI, 2018).

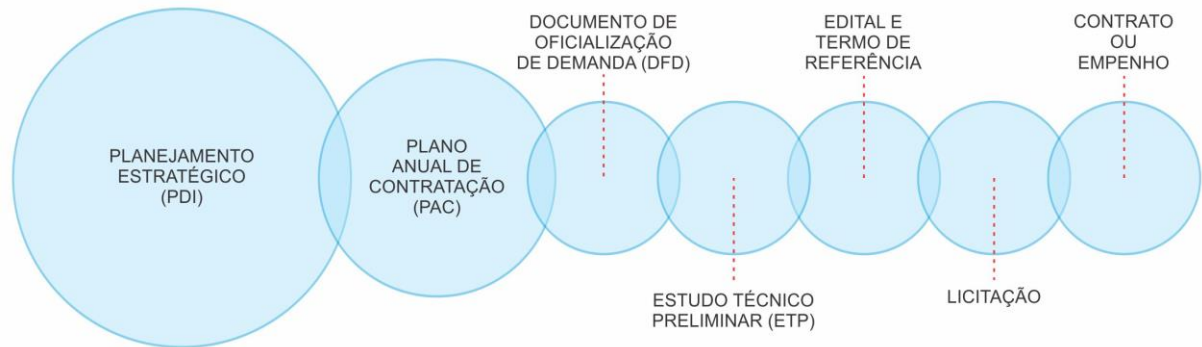
Havendo o cadastro dos itens necessários à compra em um único local, fica mais fácil de fazer a padronização deles, propiciando a realização de compras conjuntas, tirando-se proveito da sinergia nesse processo, já que facilitará a conjunção de esforços de atores diversos para se fazer a aquisição (KARJALAINEN, 2011; SANTANA, 2015). Aliado a esse esforço, pode-se fazer o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP), que propicia a participação de vários órgãos/unidades em um mesmo certame e, ao mesmo tempo, tem a faculdade de poder compra ou não o objeto licitado. Vale salientar que o uso do SRP deve ser justificado no processo (BRASIL, 2018b).

Em síntese, pode-se dizer que o PAC propicia a inovação em compras, corroborando com a gestão das aquisições, por meio da: priorização de demandas; transparência aos gastos públicos; realização de compras compartilhadas; e o auxílio aos gestores na tomada de decisão de maneira sistêmica (ARAGÃO, 2019).

Dessa forma, dadas as atividades de planejamento e as suas respectivas dimensões, pode-se visualizar o processo de planejamento das aquisições públicas por meio de um

contínuo de etapas interrelacionadas, indo desde o planejamento estratégico do órgão, até o seu produto, que pode ser um contrato administrativo ou um empenho (ver Figura 13, a seguir).

Figura 13 – Contínuo do planejamento nas aquisições públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como foi discutido, o PAC possibilita a agregação de itens para compras conjuntas, por meio da padronização das suas descrições. Dessa forma, com o objetivo de promover um melhor gerenciamento das aquisições pelas entidades, através do ganho de escala e da sinergia em compras, o Governo Federal tem instigado os órgãos a promoverem as suas aquisições de forma conjunta. Isso tem ocorrido através do Ministério da Economia (ME), por meio da Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019, que determinou a elaboração do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) pelos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019).

Na visão de Santana (2013, p.20) não se pode ver o processo de aquisição pública “divorciado das demais partes que o integram”, desconexo de implicações importantes de uma realidade multifacetada (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015). O PCCP é um meio para que as entidades, e suas unidades jurisdicionadas, construam um planejamento de compra para além dos seus “muros”, agindo de forma sistêmica, privilegiando a centralização das compras.

Em que pese o caráter modificador que a Portaria nº 13.623/2019 trouxe para alguns órgãos, quanto à maneira de realizar as aquisições, reservou-se um subcapítulo próprio para falar da centralização das aquisições e da citada portaria.

2.3.3 A centralização das aquisições públicas como meio para a sua gestão

A discussão acerca da centralização das aquisições tem como objetivo auferir informações mais sistematizadas sobre elas, possibilitando que se tire mais proveito das experiências passadas. Nesse contexto, o modelo descentralizado de aquisição recebe várias críticas, uma vez que aborda uma visão fragmentada do processo. Por isso, surge como alternativa as Agências de Compras Centralizadas (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015; SANTANA, 2015).

Entre as últimas ações empreendidas no sentido de centralizar as aquisições no âmbito do Governo Federal do Brasil, houve a publicação da Portaria nº 295, de 26 de setembro de 2018, que criou a Central de Compras, no intuito de proceder com a exclusividade das compras dos materiais de natureza comum, para os órgãos da Administração Pública federal direta, no âmbito do Poder Executivo Federal, localizados em Brasília (BRASIL, 2018).

Mais recente, o Art. 131, do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, ampliou a atuação da Central de Compras, passando a realizar outras atividades, como a coordenação e a operacionalização das contratações centralizadas para todos os órgãos da Administração Pública federal, de todo o Brasil. Essas aquisições centralizadas vem ocorrendo de forma gradual, para alguns itens, a exemplo dos processos de contratação de *desktops/notebooks* e de *outsourcing* para operação do almoxarifado virtual (BRASIL, 2019f; BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c).

O modelo de Agências de Compras centralizadas vem sendo adotado por vários países, a exemplo do caso da Coreia do Sul, com o KONEPS - *Korea On-Line e-Procurement System* (Sistema de compras on-line da Coreia). Esse sistema contém: 100% das informações sobre suas compras, desde a demanda até o pagamento; total integração de todo o processo de compra, da fase de planejamento até a demanda; 55.040 organizações públicas coreanas cadastradas; 400.915 empresas privadas no banco de dados; e um aporte de R\$ 89.000.000.000 bilhões em transações realizadas somente em 2018 (FERRER, 2019).

Além do KONEPS, existem exemplos de agências de compras em outros países, a saber: UGAP (França); CONSIP (Itália); HANSEL (Finlândia); SKI (Dinamarca); STATSKONTORET (Suécia); BBG (Áustria); e GSA (Estados Unidos). Também, pode-se citar os casos domésticos brasileiros de criação de agências de compras, a exemplo dos Estados do Mato Grosso do Sul, Amazonas, Distrito Federal e São Paulo (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015; TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Não bastasse a atuação da Central de Compras brasileira, o Governo Federal tem envidado esforços no intuito de promover a centralização das compras de cada órgão ou

entidade, em cada Estado da federação. A Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019, determinou que os órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional elaborassem um Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP), com o objetivo de reduzir as Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG). Com isso, deseja-se reduzir a descentralização existente na organização dos processos de compras, dentro de um mesmo órgão, evitando processos fragmentados para um mesmo objeto (BRASIL, 2019).

Considerando os prazos e percentuais de redução das UASG's estabelecidos na Portaria nº 13.623/2019, os órgãos só poderão ter 32% da quantidade de UASG's existentes, até o dia 31 de março de 2022 (BRASIL, 2019). Essa redução foi estabelecida para ser realizada de forma gradual, dividida em três ondas de percentuais mínimos. O Quadro 9, a seguir, traz os percentuais mínimos de redução, a data limite e as UASG's restantes em cada onda de redução, aplicado sobre um exemplo de um órgão com 19 UASG's em funcionamento antes da publicação da Portaria nº 13.623/2019.

Quadro 09 - Aplicação das ondas de redução de UASG's para um órgão com 19 unidades

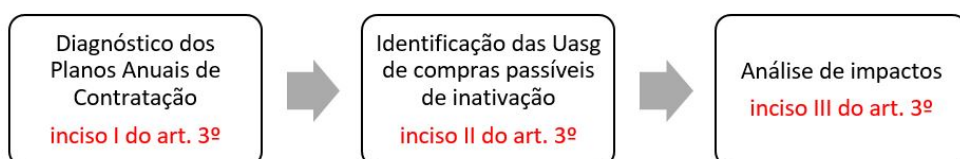
Percentual mínimo de redução	Data limite para redução	UASG's restantes
50% das UASG	Até 30 de junho de 2020	9,5
20% das UASG remanescentes	Até 31 de março de 2021	7,6
20% das UASG remanescentes	Até 31 de março de 2022	6,08

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir BRASIL (2020e)

Assim, considerando o exemplo do quadro anterior, o órgão ficaria apenas 6 UASG's ativas, após todas as ondas de redução. Vale ressaltar que a redução deve ser realizada com base em uma análise prévia de viabilidade, a partir de um diagnóstico sobre os seus Planos Anuais de Contratação (PAC) do órgão, de fim de que os itens de mesma natureza sejam agregados para a realização de aquisições conjuntas. Também vale lembrar que a referida redução gera efeitos apenas para as compras, não interferindo na existência da unidade, e nem na sua autonomia administração, financeiro e patrimonial (BRASIL, 2019).

O Portal de Compras do Governo Federal traz um esquema das etapas para a elaboração do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP), em referência aos dispositivos da Portaria nº 13.623/2019 (ver Figura 14, a seguir).

Figura 14 – Etapas para elaboração do PCCP



Fonte: BRASIL (2020e)

Entre os ganhos defendidos com a centralização das aquisições pelos órgãos, o Governo Federal almeja: economia de escala; menor custo de pedido; e melhoria do controle institucional e social (BRASIL, 2020d).

Além desses fatores, a literatura elenca vários outros benefícios da centralização das aquisições, a saber: Combate à corrupção, com maior controle sobre os processos; visão sistêmica de todo o processo de compra; combate a carteis, com as informações sobre compras centralizadas em um único local; padronização de rotinas e racionalização administrativa, com a redução do número de processos; possibilidade da construção de um catálogo de itens, através da padronização deles; possibilidade da formação de uma massa crítica de recursos humanos em compras; maior rastreio e controle dos gastos, favorecendo a prestação de contas; maior possibilidade de promoção de incentivos às aquisições sustentáveis; e a possibilidade da adoção de indicadores aos processos, aferindo o seu grau de maturidade (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015; MOREIRA; RIBEIRO, 2016; TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011; FERRER, 2019; DÓRIA, 2018; SILVA; BARKI, 2012).

Percebe-se que a discussão em defesa do modelo centralizado de compras recai sobre o aspecto da uniformização de procedimentos na busca de uma visão sistêmica. Ou seja, não é que a centralização seja um modelo exclusivamente de benesses para as aquisições públicas, mas com ele, busca-se ter uma visão mais ampla do sistema como um todo (SANTANA, 2015). Assim, com a centralização das aquisições, pode ser possível ter certos ganhos, como: “integrar atividades de planejamento de compras, normatização, execução de licitação, pesquisas em novos formatos, leilões reversos, atividades de inteligência, de auditoria interna, de execução de compras e harmonização jurídica.” (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015, p. 95).

A mudança de foco, da descentralização para a centralização, implica em alterações/ inovações no modo como os órgãos fazem as suas aquisições. A inovação pode ser vista como um conjunto de várias “competências relacionadas às combinações de operações básicas realizadas em objetos, informações, conhecimentos ou indivíduos, a fim de produzir mudanças.” (GALLOUJ; SAVONA, 2009, p. 18, tradução nossa). Dessa forma, promover a inovação envolve um conjunto de fatores que precisam estar interligados, sem esquecer os aspectos ambientais e culturais, que podem corroborar diretamente para a promoção da inovação (DORIA, *et al.*, 2017).

A seguir, discute-se sobre as inovações normativas na gestão pública e o desafio para implementá-las.

2.3.4 As inovações normativas na gestão das aquisições públicas

De uma forma geral, Instruções Normativas, Decretos e Portarias têm dado corpo as novas regras das compras públicas (FENILI, 2018). Dessa forma, parte-se do pressuposto de que é necessário fazer as suas devidas adaptações ao contexto ambiental de cada órgão. Conforme relatado por Farah (2008), desprezar o elemento da adaptabilidade pode comprometer o próprio processo de gerar inovação, sendo necessário considerar o aspecto transformacional daquilo que é visto com inovador.

Esse método de inovação, por meio de legislações de caráter generalista, tem rendido algumas críticas devido ao fluxo *top down* (de cima para baixo) que o caracteriza, sendo muitas vezes, carregado de recomendações de maneira indiscriminada, sem considerar a realidade local. Outra fonte de inovação nas aquisições públicas tem partido dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais podem inspirar a geração de inovações no sentido contrário, *bottom up* (de baixo para cima), nos órgãos públicos (FENILI, 2018).

Considerando alguns dos normativos recentemente expedidos, foi possível traçar uma relação entre eles e a Ciclo de Gestão de Compras Públicas inteligente, defendido por Paim Terra (2018). Essa conexão é caracterizada pelos impactos que essas normas podem causar nas várias fases da gestão das aquisições públicas, conforme se ver na Figura 15, a seguir.

Figura 15 – Impacto de alguns normativos sobre o ciclo de gestão de compras públicas inteligentes



Fonte: Paim Terra (2018, p. 18), com adaptações do autor.

Todas essas normas, destacadas no ciclo anterior, podem promover mudanças institucionais nas aquisições dos órgãos. No entanto, praticar a inovação no setor público é visto como um desafio, uma vez que “A impessoalidade, a formalidade, a hierarquia e outros princípios da burocracia limitam o espaço para a criatividade, o questionamento e a experimentação [...]” (KLUMB; HOFFMANN, 2016, p. 86). Assim, é de suma importância que as entidades públicas tenham a sua disposição mecanismos para a implementação de inovações, uma vez que, historicamente, elas carecem de uma melhor competência para construir inovações continuamente (KLUMB; HOFFMANN, 2016).

Apesar da evolução do modelo de Administração Pública predominante, saindo da Administração Patrimonialista, passando pela Burocrática, renovando-se, a partir dos anos 90, como Gerencialista ou Nova Gestão Pública, ela ainda carrega consigo características egocêntricas e processuais. Hoje, exige-se um modelo de gestão mais voltado para a prestação do serviço público. Esse novo modelo, denominado de Novo Serviço Público, pode ser encontrado na Governança, vista como um modo de pensar deslocado dos modelos rígidos, por meio de uma visão ampla da gestão. A Governança também é reconhecida como um dos pressupostos para a inovação (KLUMB; HOFFMANN, 2016; SANTANA, 2013).

Assim, o Estado precisa estar sempre inovando para alcançar ter mais eficiência na sua atuação, corroborando com a necessidade de ele está sempre melhorando as suas políticas públicas, avaliando se o problema que as gerou foi extinto ou minimizado (SECCHI, 2013). Ao mesmo tempo, deve-se propiciar um meio para a participação dos cidadãos nas decisões

da Administração Pública, por meio de um Governo Aberto, (*Open Government Partnership - Parceria Aberta do Governo*), para se ter uma gestão mais sustentável, transparente, responsável e receptiva aos anseios sociais (OGP, 2020).

Dessa forma, deve-se buscar a melhoria contínua da prestação dos serviços, fazendo o uso de ferramentas colaborativas de inovação que inspiram a aprendizagem e a sinergia, (como o *Design Thinking*), prevendo a participação do público usuário, a fim de encontrar as melhores soluções (SILVA; OLIVEIRA; BUVINICH, 2019). E, nessa conjuntura, a Governança Pública apresenta características que corroboram com a perspectiva das organizações públicas democráticas do Novo Serviço Público, ao ponto que considera os interesses sociais dos diversos atores envolvidos (DENHARDT; CATLAW, 2017).

Como visto no tópico sobre a Governança em Aquisições Públicas, o TCU tem colaborado para a promoção desse tema nas entidades, através dos seus Acórdãos. Isso pode ser visto como um facilitador para o atendimento aos requisitos dos diversos normativos das aquisições públicas promulgados recentemente, pois a governança apresenta-se como “Um conjunto de mecanismos [...], com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (TCU, 2014, p. 9).

Esses mecanismos da Governança são postos em execução a partir de certas práticas de gestão (TCU, 2020). No subcapítulo seguinte, serão tratadas sobre as práticas de gestão das aquisições públicas defendidas pelo TCU, a partir das orientações emanadas no Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário, fruto do último levantamento realizado com um conjunto de órgãos sobre o tema.

2.3.5 Tópicos de gestão das aquisições públicas para o TCU

No levantamento realizado pelo TCU, que gerou o Relatório do Acórdão nº 588/2018–TCU–Plenário, foi traçado o perfil de Governança e de Gestão das Aquisições dos órgãos públicos investigados, por meio de um questionário de autoavaliação (TCU, 2018). A parte que tratava sobre Perfil de Governança era composto por 4 questões (explicitadas na Figura 10, do tópico sobre Governança em Aquisições Públicas); e a parte que tratava sobre a Gestão das Aquisições era formada por 16 questões, divididas nos seguintes subtemas (ou agregadores, como o TCU nomeou): pessoas (6 questões); processos (4 questões); riscos (4 questões); e gestão do contrato (2 questões). Cada questão perguntava se o órgão investigado adotava uma determinada prática, relativa ao seu agregador.

Certas práticas recomendadas pelo TCU já estão sendo adotadas pelos órgãos devido aos normativos publicados nos últimos anos. Algumas dessas legislações foram editadas a partir de orientações do TCU, como é o caso do Acórdão N° 2.622/2015–TCU–Plenário, que orientou a Secretaria de Logística, do então Ministério do Planejamento, a direcionar as organizações sobre a sua jurisdição para realizarem algumas ações, a exemplo do plano anual de compras (TCU, 2015). No entanto, há outras práticas que dependem da expertise organizacional de cada entidade para ser executada.

Em síntese, o Quadro 10, a seguir, traz as práticas de gestão recomendadas pelo TCU, acompanhadas do questionamento realizado junto ao órgão e da previsão legal que regulamenta tal ação hoje.

Quadro 10 – Práticas de gestão das aquisições para o TCU e previsão legal

Agregador/ tema	Questionamento da prática	Previsão Legal
Pessoas	<p>Os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados.</p> <p>Os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados</p> <p>As lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas</p> <p>A organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados</p> <p>A organização realiza e/ou atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional de gestão de contratações</p> <p>A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual da área de gestão de contratações.</p>	Decreto nº 9.901/2019 (aplicável às práticas de forma indireta)
Processos	<p>A organização tem processo de trabalho para elaboração do plano de contratações da organização.</p> <p>A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações.</p> <p>A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores.</p> <p>A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos</p>	<p>IN nº 01/2019 - SEGES/ME</p> <p>IN nº 05/2017 - SEGES/MP, Capítulo III.</p> <p>-</p> <p>IN nº 05/2017 - SEGES/MP, Capítulo V.</p>
Riscos	<p>Riscos da área de gestão de contratações são geridos</p> <p>As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação.</p> <p>O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.</p> <p>Os riscos considerados críticos para a organização são geridos</p>	<p>IN nº 05/2017 - SEGES/MP, Capítulo III, Seção III, Anexo IV.</p> <p>IN nº 05/2017 - SEGES/MP, Capítulo III, Seção III, Anexo IV.</p> <p>IN nº 1/2016 - MP/CGU</p>
Gestão de Contratos	A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho.	IN nº 05/2017 - SEGES/MP, Anexo V-B.

Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.

IN nº 40/2020 –
SEDGGD/
SEGES/ME

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de TCU (2018).

Sobre as práticas relativas ao agregador “Pessoas”, percebe-se que elas estão inclinadas ao desenvolvimento da gestão das competências adequadas aos servidores. De forma sintetizada, aborda as seguintes etapas de elementos norteadores para a gestão por competências em aquisições: análise prévia do perfil do servidor recém nomeado; desenvolvimento de competências; mapeamento das necessidades de força de trabalho; e avaliação de desempenho (TCU, 2018). Em termo de previsão legal, há o Decreto nº 9.901/2019, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aplicável de uma forma geral, podendo ser adaptado a seara das aquisições (BRASIL, 2019e).

Em relação as práticas relativas ao agregador “Processos”, no que tange a elaboração o plano de contratações, ele é regulamentado pela IN nº 01/2019 - SEGES/ME, que trata do Plano Anual de Contratações (PAC). Em relação ao planejamento, o Capítulo III, da IN nº 05/2017 - SEGES/MP, discorrer sobre algumas etapas do planejamento que os órgãos devem seguir; e, da mesma forma, no que se refere à gestão de contratos, o Capítulo V, da mesma IN, estabelece algumas atividades para tal. Em relação à seleção do fornecedor, ela pode variar, de acordo com a modalidade de licitação aplicada a cada caso.

Assim, nota-se que no agregador “Processos” a maioria das suas atividades estão regulamentadas, restando aos órgãos públicos extrair o melhor desses normativos, ou poderia haver uma instância superior que os auxiliassem nessa tarefa. O que se tem notado, quanto aos processos de aquisições públicas, é que “não existe um órgão *think tank* para compras públicas no governo [brasileiro].”, ou seja, um setor que se dedique à atividade de pesquisa em compras, pela busca de melhorias e inovações em nível federal (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015, p.94).

No que tange ao agregador “Riscos”, a IN nº 05/2017-SEGES/MP, no seu Anexo IV, inovou ao trazer o modelo do Mapa de Riscos para as aquisições. Apesar desse auxílio, as entidades devem pensar os riscos sobre o prisma da gestão, de forma integrada com os riscos organizacionais (FENILI, 2018). A a IN nº 1/2016 -MP/CGU, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, poderá ajudar no estabelecimento e amadurecimento da gestão dos riscos, ao ponto que com o controle dos

principais riscos organizacionais, poderá haver um melhor gerenciamento dos riscos relativos às aquisições.

E, quanto ao último agregador, a “Gestão de Contratos”, suas práticas estão direcionadas ao acompanhamento do desempenho da contratação por meio de um Instrumento de Medição de Resultados (IMR), cujo modelo encontra-se previsto no Anexo V-B, da IN nº 05/2017 - SEGES/MP. Dessa forma, pode-se dizer que o IMR “[...] veio parametrizar a lógica do pagamento ao estabelecer indicadores claros, objetivos e quantificáveis como forma de glosar o pagamento do contratado [...]” naqueles casos em que o serviço não está sendo executado como deveria (MIZAEL; MURAD; ANTONIALI, 2020, p. 33). Nessa lógica, em contratos de prestação de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra, o que se busca é evitar o pagamento pela mera alocação da mão-de-obra (TCU, 2018).

Quanto à questão de avaliar se a necessidade que provocou a contratação ainda existe, do agregador “Gestão de Contratos”, ela diz respeito a verificar a solução contratada ainda é a mais vantajosa para à Administração. Entende-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) pode ser utilizado para isso, uma vez que ele serve para averiguar a melhor alternativa para a administração pública contratar, cabendo ao gestor público, em cada renovação contratual, fazer a devida análise junto ao mercado (BRASIL, 2020).

Em que pese a delimitação das práticas elencadas pelo TCU, elas não podem ser vistas como estanques em termos de escopo. Como comentado por Fenili (2018, p. 57), sobre as recomendações jurisprudenciais do TCU, para a concepção de um modelo de governança em aquisições: “o rol apresentado não é exaustivo, comportando ampliação por parte do gestor, casando, dessa forma, as inovações *top down* com a *bottom up*.”.

Assim, outros temas podem ser trazidos para complementar esses agregadores e práticas. Por exemplo, mote como o das licitações sustentáveis, apesar de ser comentado nas entrelinhas das discussões do Relatório do Acórdão nº 588/2018, ele poderia estar mais bem evidenciado nas práticas. Além dele, também poderia ser ressaltado o aspecto da promoção das políticas públicas por meio das aquisições, como o estímulo a micro e pequenas empresas e o incentivo à agricultura familiar, por exemplo.

Dessa forma, conclui-se que cada organização pública poderá ter o seu modelo de governança e gestão das aquisições, de acordo com as suas peculiaridades, respeitando-se os normativos que impõem o uso de algumas atividades e práticas. Assim, a customização à realidade local das recomendações dos órgãos de controle, das legislações e do que estar disponível na literatura, pode ajudar aos gestores públicos na tomada de decisão, especialmente no que concerne à implementação de um modelo de Governança e Gestão das

Aquisições Públicas. A partir disso é que se lançou o objetivo deste trabalho, o qual terá sua metodologia explicada no Capítulo seguinte.

3 METODOLOGIA

Segundo Fernandes (2010), os estudos sobre as compras públicas podem ser categorizados em 4 (quatro) vertentes de análise: a primeira é aquela cuja função compras representa um meio de transformação na organização, tendo um viés político institucional; a segunda, trata sobre as normas internacionais das compras, pelo condão da integração econômica; a terceira, estuda a aplicação das experiências da reforma gerencial sobre as compras; e a quarta, trata as compras públicas como uma política pública, por meio de conceitos da ciência política e análise institucional.

Tomando por base essa classificação, este trabalho está inserido dentro da primeira vertente, para a qual a área de compras públicas é vista como algo transformador dentro de uma organização. Isso também coaduna com os trabalhos classificados como proposta de intervenção, pois eles têm o interesse na aplicação de uma proposta elaborada, pondo em prática, assim, os conhecimentos teóricos (GIL, 2008).

Desta forma, este trabalho caracteriza-se como uma proposta de intervenção, tendo como lócus de pesquisa o IFRN. O percurso metodológico foi direcionado pelas etapas do *Design Science Research* (DSR), o qual é um método que privilegia a prática nas pesquisas, tendo como foco o desenvolvimento de algum produto para modificar a realidade (SIMON, 1996). Lacerda *et al.*, (2013, p. 757) organizaram em seus estudos, a partir de Manson (2006), as etapas e as saídas do DSR, salientando o caráter prescritivo do método (ver Quadro 11, a seguir).

Quadro 11 – Etapas e saídas do método do *Design Science Research*

Etapas	Conscientização	Sugestão	Desenvolvimento	Avaliação	Conclusão
Saídas	Proposta	Tentativa	Artefato	Medidas de Desempenho	Resultados

Fonte: Adaptado de Lacerda *et al.*, (2013, p. 757); Manson (2006).

Já Wieringa (2009) fornece um ciclo regulatório de diretrizes para a resolução de problemas práticos, composto pelas seguintes fases: *Problem investigation* (investigação do problema); *Solution design* (desenho da solução); *Design validation* (validação do desenho); e *Implementation evaluation* (avaliação da implementação). Percebe-se que esse método cíclico fornece um percurso que poderá facilitar o reconhecimento e a resolução de problemas vivenciados no dia a dia organizacional.

Dessa forma, utilizando-se o método de investigação e resolução de problemas práticos, proposto por Wieringa (2009), em conjunto com as etapas do *Design Science Research* (DSR), proposta por Lacerda (*et al.*, 2013) e Manson (2006), é possível estabelecer

um percurso de proposição de solução para um determinado problema. Com base nesses dois métodos, a Figura 16, a seguir, representa o escopo e as fases metodológicas da construção deste trabalho.

Figura 16 – Escopo e fases metodológicas do trabalho



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Wieringa (2009, p. 4); Lacerda *et al.*, (2013, p. 757); Manson (2006).

Como visto acima, a construção desta proposta de intervenção foi baseada em uma pesquisa prévia para evidenciar a situação problema e ter a compreensão dela. Dessa forma, a metodologia foi separada em duas partes: metodologia da pesquisa, a qual fundamentou o diagnóstico da situação problema; e metodologia da proposta de intervenção, que explicará como será construída a proposta do trabalho. Também há um tópico específico para tratar sobre as questões éticas envolvidas na elaboração da proposta. A seguir, cada uma dessas partes será discutida.

3.1 Metodologia da pesquisa e do diagnóstico

A fase da pesquisa é uma etapa antecessora à construção da proposta de intervenção. Essa fase ajudou a evidenciar o diagnóstico da situação atual, entregando como resultado a compreensão sobre ele, equivalendo, no *Design Science Research* (DSR), a etapa de “Conscientização”, que gera como saída, a “Proposta” (LACERDA *et al.*, 2013). “A etapa de Conscientização diz respeito à compreensão da problemática envolvida. [...] suas fronteiras (ambiente externo) e as soluções satisfatórias necessárias.” (LACERDA *et al.*, 2013, p. 749).

Dessa forma, a fase de conscientização sobre o problema se deu por meio de uma pesquisa, a qual se faz necessário classificá-la, segundo os seus aspectos metodológicos.

Quanto à natureza, a pesquisa se caracteriza como aplicada, ao ponto que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). Dessa forma, guarda convergência direta com as características típicas dos trabalhos classificados como propostas de intervenção.

Em termos de objetivo da pesquisa, ela se configura como descritiva, porque busca descrever características de um determinado objeto, que nesse caso, é a situação da Governança e da Gestão das Aquisições no IFRN (GIL, 2008). Esse objetivo é geralmente utilizado naquelas pesquisas sociais com o viés prático de atuação, como é o caso deste trabalho (GIL, 2008).

Como estratégia de pesquisa, usou-se o estudo de caso, método esse que investiga um fenômeno contemporâneo, buscando descrevê-lo a partir do contexto da vida real, o qual está inserido (YIN, 2001; GIL, 2008). Nesse sentido, o caso estudado é a Governança e a Gestão das Aquisições do IFRN.

Quanto aos procedimentos da pesquisa, utilizou-se a bibliográfica e a documental. Esses procedimentos tiveram por objetivo fornecer as bases científicas e informacionais para entender e investigar a situação problema e, conhecer a realidade local do órgão.

A pesquisa bibliográfica se deu por meio de fontes secundárias, através de periódicos, anais, teses, dissertações, cadernos, leis, decretos, portarias, portal de compras do Governo Federal, entre outros materiais, os quais foram coletadas informações científicas para “[...] colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito [...] sobre determinado assunto” (LAKATOS, 2003, p. 183). As buscas foram realizadas nas seguintes fontes: SciELO; Spell; Periódicos Capes; Catálogo de Teses e Dissertações da Capes; Ipea; Biblioteca Enap; Repositório Institucional da UFRN; Google Acadêmico; e Portal ComprasNet. As buscas foram realizadas entre os meses de março a dezembro de 2020.

As pesquisas nos portais SciELO, Spell, Periódicos Capes, Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Ipea, Biblioteca Enap, Repositório Institucional da UFRN e Google Acadêmico foram realizadas utilizando-se dos seguintes termos de busca: “aquisições públicas”, “compras públicas”, “governança pública”, “governança em compras públicas”, “governança em aquisições públicas”. Já a pesquisa no Portal ComprasNet se deteve a colher informações sobre as aquisições do IFRN, bem como de outros dados sobre o cenário das aquisições públicas de uma forma geral.

Quanto à pesquisa documental, ela foi feita sobre os seguintes documentos: Acórdãos do TCU e seus Relatórios sobre governança e gestão das aquisições, nos quais o IFRN, de alguma forma, esteve envolvido; Diagnóstico situacional das compras e contratações no âmbito dos *campi* do IFRN; Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do IFRN; Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD); e nas Atas das reuniões da Comissão de Implementação do PCCP do IFRN.

Selecionaram-se esses documentos pelos seguintes motivos: Os Acórdãos do TCU, por envolverem o IFRN na investigação, ou terem expedido algum comunicado ao órgão a partir dele; o Diagnóstico situacional das compras e contratações no âmbito dos *campi* do IFRN, por caracterizar a situação atual das aquisições em todos os *campi* do órgão; o PCCP do IFRN, por conter o redimensionamento das UASG's de compras, elaborado pelo IFRN; a Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), por representar uma solução que o órgão elaborou para a reorganizar as suas aquisições; e as Atas das reuniões da Comissão de Implementação do PCCP, por evidenciar as ações que o IFRN planejou para serem realizadas. Assim, esses documentos equivalem a saída “Proposta” do DSR, sendo algumas delas elaboradas pelo IFRN.

A técnica de análise desses documentos foi por meio de análise de conteúdo dos seus resultados ou soluções. A análise de conteúdo é uma técnica que tem como objetivo a realização de interpretações sobre o que foi comunicado (BERELSON, 1952 *apud* GIL, 2008). A análise dos Acórdãos do TCU e seus relatórios e do Diagnóstico situacional das compras e contratações no âmbito dos *campi* do IFRN, se deu com o intuito de coletar alguns dos seus resultados, para assim, evidenciar o diagnóstico da situação problema. Já as análises do PCCP do IFRN, da Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e das Atas das Reuniões, se deram a partir da verificação das soluções encaminhadas por cada documento, bem como, da análise de suas limitações, para assim, compreender melhor o problema envolvido e realizar a sua classificação.

O Quadro 12, a seguir, traz um resumo do método usado no diagnóstico e compreensão do problema, a partir da análise dos documentos informados.

Quadro 12 – Resumo do método de evidência e compreensão do diagnóstico

Fonte de Dados	Técnica de Coleta	Instrumento de coleta	Questões Operacionais	Técnica de Tratamento de Dados	Etapa do DSR e Fase da Pesquisa
Acórdão 2.622/2015 – TCU – Plenário; e Acórdão 588/2018 –	Pesquisa documental	Quadro	Coletar alguns resultados referentes a	Análise de conteúdo dos resultados	Etapa do DSR: Conscientização Fase da

TCU – Plenário.				governança e a gestão das aquisições.		Pesquisa: Diagnóstico
Diagnóstico situacional das compras e contratações no âmbito dos <i>campi</i> do IFRN.	Pesquisa documental	Quadro		Coletar alguns resultados referentes a gestão das aquisições.	Análise de conteúdo dos resultados	Etapa do DSR: Conscientização Fase da Pesquisa: Diagnóstico
O Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do IFRN.	Pesquisa documental	Esboço da solução gerada, representado em figura.		Comentar a solução proposta pelo IFRN e as suas limitações.	Análise de conteúdo da solução gerada.	Etapa do DSR: Proposta Fase da Pesquisa: Compreensão
Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD).	Pesquisa documental	Esboço da solução gerada, representado em figura.		Comentar a solução proposta pelo IFRN e as suas limitações.	Análise de conteúdo da solução gerada.	Etapa do DSR: Proposta Fase da Pesquisa: Compreensão
Atas das reuniões da Comissão de Implementação do PCCP.	Pesquisa documental	Quadro		Explicitar as ações que o IFRN já vem planejando para serem realizadas.	Análise dos encaminhamentos das reuniões.	Etapa do DSR: Proposta Fase da Pesquisa: Compreensão

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Lacerda *et al.*, (2013); Manson (2006).

Em relação à abordagem da pesquisa, este trabalho se configura como qualitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 70), nessa abordagem há “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.”; e “a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão [...]”.

Depois de observado os documentos analisados, construiu-se um panorama do diagnóstico da pesquisa, e perceberam-se algumas deficiências no IFRN em relação às aquisições, apesar das ações que o órgão já vem desenvolvendo. Dessa feita, notou-se que ainda há algumas lacunas entre o que o TCU e a literatura recomendam e aquilo que o IFRN vem fazendo, em termo de Governança e Gestão das Aquisições. Essa lacuna pode ser preenchida a partir das proposições apontadas no Capítulo da Proposição de Intervenção, construídas com base nos métodos expostos a seguir.

3.2 Metodologia da proposta de intervenção

Este trabalho tem como objetivo geral construir um *framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN. A escolha pelo *framework* se deu pelas suas vantagens práticas, pois ele possibilita apresentar e caracterizar as várias fases de uma determinada tarefa (SEIFULLINA *et al.*, 2018). Dessa maneira, ele se caracteriza como um artefato do tipo modelo, definido como “[...] um conjunto de proposições ou declarações que expressam relações entre construtos. Nas atividades de *design*, os modelos representam as situações como declarações de problemas e soluções” (MARCH; SMITH, 1995, p. 256).

Nesta fase da proposta serão envolvidas todas as demais etapas e saídas do DSR, de forma sequencial, proposto por Lacerda (*et al.*, 2013) e Manson (2006), quais sejam: “Sugestão” e “Tentativa”; “Desenvolvimento” e “Artefato”; “Avaliação” e “Medidas de desempenho”; e “Conclusão” e “Resultados”. Ao mesmo tempo, envolverá às etapas de resolução de problemas práticos, de Wieringa (2009): “Solução” e “Validação”.

A etapa de “Sugestão”, que tem como saída a “Tentativa”, e a etapa do “Desenvolvimento”, que tem como saída o “Artefato”, darão o suporte para a construção dos objetivos específicos a), b) e c) deste trabalho, a saber: a) Identificar as principais atividades relacionadas a Governança em Aquisições Públicas, a partir da literatura e das orientações do TCU; b) Evidenciar as práticas de cada uma das atividades para a Gestão das Aquisições Públicas, com base na literatura e nas orientações do TCU; e c) Dispor todas as práticas, em forma de ações sequenciadas, em uma estrutura geral de suporte a Governança e a Gestão das Aquisições Públicas.

O objetivo específico “a)” foi construído observando-se as orientações dos Acórdãos do TCU, indicados no Referencial, e as recomendações da literatura sobre Governança em Aquisições Públicas. Com base nisso, foram identificadas as principais atividades de Governança em Aquisições Públicas, relacionadas a cada um dos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle. A relação com os mecanismos proporcionou categorizar cada atividade, uma vez que as escolhas devem ser fundamentadas com base em protocolos (LACERDA *et al.*, 2013).

A construção do objetivo específico “b)” se deu pela evidenciação das práticas de cada uma das atividades identificadas, também com base na literatura e nas orientações do TCU. No entanto, a diferença é que neste momento, a construção das práticas foram customizadas à realidade do IFRN, apresentando-se cada solução por meio de representação gráfica (LACERDA, *et al.*, 2013), acompanhadas das devidas explicações textuais.

Conforme salientado por Simon (1996), a proposição de ideias no mundo real é diferente daquela feita no plano abstrato. Assim, o objetivo da construção das práticas para o

IFRN não teve o intuito de serem postas como soluções ótimas, mas sim, adequadas, passíveis de acréscimo ou supressão. A partir disso, acredita-se que um resultado satisfatório é aquele que apresenta um “[...] avança da solução atual [...]” (LACERDA, *et al.*, 2013, p. 750). Com base nisso, os modelos satisfatórios das Práticas e do *Framework* Geral foram obtido depois de terem passados pela avaliação do IFRN.

No objetivo específico “c)”, dedicou-se a construir o *Framework* Geral, em forma de ações sequenciadas, contendo todas as soluções de cada uma das Práticas. Da mesma forma que as Práticas, o *Framework* Geral também foi avaliado com base no método da representação gráfica, acompanhado também das devidas explicações textuais (LACERDA, *et al.*, 2013).

Depois de os desenhos das Práticas e do *Framework* Geral terem sido elaborados, eles foram postos para avaliação do IFRN, cumprindo-se o objetivo específico “d)”, a saber: Validar as Práticas e o *Framework* Geral junto ao IFRN, para adequar à realidade do órgão. Com isso, aborda-se a etapa de “Avaliação” do DSR, que tem como saída as “Medidas de desempenho”. A avaliação pode ser entendida como “[...] o processo rigoroso de verificação do comportamento do artefato no ambiente para o qual foi projetado, em relação às soluções que se propôs alcançar.” (LACERDA *et al.*, 2013, p. 750).

A atividade de avaliação do artefato pode ocorrer artificialmente, como em um laboratório (LACERDA, *et al.*, 2013). Foi com base nesse sentido que as Práticas e o *Framework* Geral foram avaliados: não pelo seu uso no dia a dia, mas sim, pelo olhar de servidores do Instituto para saber se as soluções propostas teriam condições de operar no contexto do IFRN. Esses servidores faziam parte da Comissão de Implementação do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do IFRN, estabelecida por meio da Portaria nº 1096/2020-RE/IFRN. A Comissão era formada por 10 servidores, e concluiu os seus trabalhos no final do ano de 2020. Ela atuou no desenvolvimento de soluções para reorganizar as aquisições do IFRN, dado o contexto atual de mudanças, como por exemplo: elaboração de fluxograma; criação de regimento para novos setores; e elaboração de manual de aquisições.

Para Lacerda *et al.*, (2013, p. 757), no DSR, a avaliação é “[...] um conjunto de procedimentos para garantir que os resultados gerados pelo artefato provêm do ambiente interno projetado e o ambiente externo em que foi preparado para operar.” Assim, para a correta avaliação pelo IFRN, as representações gráficas de cada Prática e do *framework* Geral foram acompanhadas de explicações sobre: o seu ambiente interno e externo; os seus objetivos como um todo; as explicações sobre como poderão ser colocados em teste; e a

descrição dos mecanismos de medição dos resultados (LACERDA *et al.*, 2013) (Instrumento de Avaliação disponível no APÊNDICE A).

O Instrumento de avaliação continha 4 Questões: a Questão 1 era objetiva e baseada em uma em escala Likert; as Questões 2 e 3, também eram objetivas, baseadas em alternativas do tipo “sim/não”; e a Questão 4 era discursiva, sendo opcional, onde o participante poderia fazer algum comentário sobre o objeto avaliado. Nas questões objetivas (1, 2 e 3), o avaliador somente poderia marcar uma alternativa.

A Questão 1 serviu para aferir o grau de aprovação sobre o objeto avaliado. A escala de avaliação era composta das seguintes opções de resposta, adaptadas de Likert (1932): aprova integralmente (significava dizer que o avaliador aprovava totalmente o objeto avaliado); aprova parcialmente (significava dizer que o avaliador aprovava, com ressalvas, o objeto avaliado); indiferente (significa dizer que a posição do avaliador é neutra em relação ao objeto avaliado); desaprova parcialmente (significava dizer que o avaliador desaprova, com ressalvas, o objeto avaliado); desaprova integralmente (significava dizer que o avaliador desaprova totalmente o objeto avaliado).

Na tabulação dos resultados, para cada uma dessas opções foram atribuídos valores, onde: aprova integralmente, correspondeu a “10”; aprova parcialmente, correspondeu a “7,5”; indiferente, correspondeu a “5”; desaprova parcialmente, correspondeu a “2,5”; e desaprova integralmente, correspondeu a “0”. O resultado da validação de cada Prática e do *Framework* Geral foi gerado a partir da soma dos valores atribuídos de cada avaliador, dividido pelo número de avaliadores, obtendo-se, assim, uma média simples de avaliação. A fórmula a seguir representa o cálculo da avaliação, onde “A” corresponde a nota de cada avaliador, e “n” ao número de avaliadores.

$$\text{Média de aprovação} = (A_1 + A_2 + \dots + A_n) \div n$$

As Questões 2 e 3 tinham alternativas do tipo “sim/não”, e elas buscaram averiguar, respectivamente: se prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN; e, em caso de não estar sendo concretizada, se a prática já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão. Assim, essas questões tiveram o objetivo de avaliar se as Práticas e o *Framework* sugeridos já estão em uso, ou se eles já haviam sido discutidos pela Comissão.

A Questão 4 serviu como incremento ao processo de avaliação, sendo discursiva e opcional, na qual o avaliador poderia descrever aspectos gerais sobre a avaliação realizada, possibilitando colher informações para as adequações a serem feitas em cada Prática e no *Framework* Geral.

Assim, a forma de avaliação adotada foi a Analítica, com a adoção da análise de números e conteúdo, usando o método da otimização, o qual possibilita “Demonstrar propriedades ótimas inerentes do artefato ou fornecer a otimização limita o comportamento do artefato.” (HEVNER; MARCH; PARK, 2004, p. 86, tradução nossa).

Apresentados os aspectos da avaliação das Práticas e do *Framework* Geral, pode-se dizer que ela se configura como qualitativa, ao passo que foram analisados o conteúdo dos comentários dos avaliadores: “[...] as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

Os resultados das questões 1, 2 e 3 foram tabulados no *software* Microsoft Excel 365, que permitiu obter a média simples das avaliações e a contagem dos “sim” e dos “não”. Já os comentários dos avaliadores, questão 4, passaram por uma análise de conteúdo, e estão transcritos neste trabalho para mostrar a percepção deles sobre cada objeto avaliado.

Após concluída a etapa de avaliação, e realizada as adequações necessárias nas Práticas e no *Framework* Geral, foi apresentado as suas representações gráficas finais. Com isso, concluiu-se a proposta do trabalho, cumprindo a etapa de “Conclusão”, do DSR, que tem como saída os “Resultados”.

3.3 Questões éticas da pesquisa

Este trabalho está de acordo com a Resolução nº 510/2016 - Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, que tratam da Pesquisa envolvendo Seres Humanos nas Ciências Sociais e Humanas. Foram usados os instrumentos da Carta de Anuência, para autorização da realização da pesquisa no IFRN; Termo de Autorização Institucional para uso de Documentos, para a coleta dos documentos institucionais analisados; e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), para os servidores que aceitaram participar da validação/validação das práticas e do *Framework* Geral (modelos disponíveis nos APÊNDICES B, C e D, respectivamente). Esses documentos foram elaborados com base no modelo disponível no site da Comissão de Ética em Pesquisa (CEP) da UFRN.

O servidor avaliador foi esclarecido, antes do início da avaliação, de que tinha completa liberdade para não responder ou responder parcialmente o instrumento e, da mesma forma, ficou ciente, antecipadamente, dos objetivos e da justificativa deste trabalho.

Também foi considerado o possível desconforto do avaliador em responder ao questionário, por algum óbice pessoal. No entanto, isso foi minimizado, ao ponto que não era

solicitada a identificação dos avaliadores, não havendo possibilidade de reconhecimento de qualquer respondente, resguardando-se, assim, o anonimato de todos eles. Além disso, as avaliações coletadas serão usadas exclusivamente para fins acadêmicos, ou pela própria instituição estudada.

Quanto aos benefícios da pesquisa para os respondentes, eles não se configuram como benefícios diretos, uma vez que entre os avaliadores, pode haver: requisitantes, planejadores, pregoeiros, gestores financeiros e gestores de contrato. Dessa forma, os benefícios da pesquisa, para esses atores, serão refletidos de forma indireta, advindos dos benefícios diretos para o IFRN. Entre os benefícios diretos esperados para o órgão, pode-se citar: a indicação de práticas a serem adotadas para a Governança e a Gestão das Aquisições; acessibilidade às orientações dos órgãos de controle e das teorias sobre as Aquisições Públicas; possibilidade de realização das aquisições de forma mais eficiente; e a oportunidade de extinguir alguns dos problemas identificados no diagnóstico deste trabalho.

Tratados sobre todos os aspectos metodológicos, no capítulo seguinte, será visto o Diagnóstico da situação problema e, logo em seguida, a proposta de intervenção deste trabalho.

4 DIAGNÓSTICO E COMPREENSÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Neste capítulo será apresentado o diagnóstico e a análise da situação problema relativa às aquisições do IFRN. Primeiro, mostra-se a situação problema; e depois a análise sobre ela, evidenciando as ações que o órgão já vem adotando.

4.1 Situação problema

A área de aquisições tem despertado o olhar investigativo dos órgãos de controle nos últimos anos. O planejamento estratégico do TCU, quadriênio 2011-2015, previa os trabalhos relativos a essa temática, intencionando: “Avaliar a governança e a gestão, [...] nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de [...] aquisições dentre outras áreas.” (TCU, 2016, p. 8). Em 2013, O TCU realizou um levantamento com 376 instituições, no qual o IFRN fez parte das instituições jurisdicionadas, apresentando como resultado o Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, que concluiu, em resultado geral, que:

[...] não é adequada a situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, tendo em vista as deficiências/falhas nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram, [...]. (TCU, 2015, p. 6).

Entre os resultados obtidos por meio desse levantamento, evidenciam-se aqueles concernentes a Governança em Aquisições, para os quais vários percentuais mostram deficiências em diversos aspectos. Os resultados estão segregados de acordo com os mecanismos da Governança Pública (Liderança, Estratégia e Controle), sendo alguns deles expostos no Quadro 13, a seguir.

Quadro 13 – Alguns resultados relativos à Governança em Aquisições, provenientes do levantamento do TCU de 2013

Documento gerado:	Relatório do levantamento e Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário.
Participação do IFRN:	Entre as unidades jurisdicionadas da auditoria.
Alguns resultados da Liderança:	
•	“72,9% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em Liderança” (TCU, 2015, p. 279)
•	“60% das organizações declararam não selecionar os ocupantes das funções-chave na área das aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado em competências.” (TCU, 2015, p. 279)
•	“37% informou que a qualificação do pessoal não é adequada às atribuições do setor de aquisições.” (TCU, 2015, p. 280)
•	“52% não estabeleceram objetivos para a gestão das aquisições” (TCU, 2015, p. 281)
•	“72% não estabeleceram pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições” (TCU,

2015, p. 281)
<ul style="list-style-type: none"> • “72% não estabeleceram metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições” (TCU, 2015, p. 281) • “90% não estabeleceram mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos” (TCU, 2015, p. 281) • “78% não estabeleceram mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições;” (TCU, 2015, p. 281)
Alguns resultados da Estratégia:
<ul style="list-style-type: none"> • “51,1% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em Estratégia” (TCU, 2015, p. 283) • “24% das organizações declararam que não implantaram o controle mais básico de segregação de funções, que consiste em definir competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados dentro do setor de aquisições” (TCU, 2015, p. 287) • “65% das organizações não possuem um corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-las nas decisões relativas às aquisições.” (TCU, 2015, p. 289) • “75% das organizações declararam que a alta administração toma tais decisões com apoio da área de aquisições como instância consultiva [...], portanto, sem ouvir os diversos setores da organização.” (TCU, 2015, p. 290)
Alguns resultados do Controle:
<ul style="list-style-type: none"> • “77,4% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em Controle” (TCU, 2015, p. 291) • “84% das organizações declararam que não estabeleceram diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, 81% das organizações não capacitam os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, enquanto 82% não realizam gestão de riscos nas aquisições.” (TCU, 2015, p. 292)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de TCU (2015).

O TCU realizou um novo levantamento em 2017, com 581 órgãos. Como fruto dele, foi gerado o Relatório e o Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário, no qual o IFRN é identificado através do recebimento de uma comunicação por uma das Secretarias de Controle Externo (Secex) do TCU. O IFRN não soube informar sobre o conteúdo desse comunicado, e nem há informações sobre ele no portal do Tribunal Federal de contas.

Fenili (2018) destaca alguns dos resultados desse novo levantamento, apontando que não houve avanços consideráveis; ao contrário, alguns temas apresentaram resultados piores, como por exemplo: “50% das organizações estão em estágio inicial de capacidade de estruturação da gestão das contratações, não se revelando avanços com relação ao levantamento já realizado em 2013” (FENILI, 2018, p. 48).

Além do aspecto da Governança em Aquisições, o levantamento que o TCU fez em 2017 traz a questão relativa à Gestão das Aquisições. Essa temática foi estruturada em 4 agregadores, conforme visto no subcapítulo 2.3.5 do Referencial (Tópicos de gestão das aquisições para o TCU), a saber: pessoas, processos, riscos e gestão de contratos. O Quadro 14, a seguir, apresenta alguns dos resultados desse novo levantamento.

Quadro 14 – Alguns resultados relativos à Governança e a Gestão das Aquisições, provenientes do levantamento do TCU de 2017

Documento gerado:	Relatório do levantamento e Acórdão nº 588/2018-TCU-Plenário.
Participação do IFRN:	Recebimento de um comunicado por uma das Secex do TCU.

Alguns resultados da Governança das Aquisições (Liderança, Estratégia e Controle):
<ul style="list-style-type: none"> • “50% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na estruturação da gestão de contratações” (TCU, 2018, p. 61) • “76% das organizações estão no estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de contratações” (TCU, 2018, p. 62)
Alguns resultados da Gestão das Aquisições (Pessoas, Processos, Riscos e Gestão de Contratos):
<ul style="list-style-type: none"> • “65% das organizações não definiram os perfis profissionais desejados de colaboradores da área de gestão de contratações, e 77% não o fizeram para os gestores” (TCU, 2018, p. 68) • “44% das organizações respondentes declararam não identificar as competências necessárias para o desempenho das funções-chave de contratações” (TCU, 2018, p. 68) • “78% das organizações não definiram quantitativo necessário à área de gestão de contratações” (TCU, 2018, p. 68) • “76% das organizações não implementaram a prática de identificar as lacunas de competência na área de gestão de contratações” (TCU, 2018, p. 68); • “62% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações.” (TCU, 2018, p. 73) • “baixa maturidade em gestão de riscos em contratações públicas, 86% das organizações em estágio inicial [...]” (TCU, 2018, p. 78) • “72% das organizações estão no estágio de capacidade inicial [em relação a adotar] métricas objetiva para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. (TCU, 2018, p. 79-80)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de TCU (2018).

A partir dos levantamentos expostos acima, percebe-se que o TCU, como órgão de controle externo, tem realizado auditorias no intuito de demonstrar deficiências na área de aquisições públicas, ressaltando prudências pelos órgãos auditados nesse campo. Dessa forma, o Tribunal de Contas Federal exerce um papel e agente do ambiente externo (LACERDA *et al.*, 2013) das entidades auditadas, podendo repercutir, por meio das suas orientações, no ambiente internos dessas organizações.

Tratando do ambiente interno do IFRN, o órgão tem promovido várias ações no intuito de melhor conhecer a realidade que circunda as suas aquisições e, ao mesmo tempo, tem promovido ajustes para a adequação da sua estruturação organizacional (IFRN, 2020c; IFRN. 2020d).

O Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte realizou, no ano de 2020, um levantamento com todas as Diretorias de Administração de todos os seus *campi* e com a Pró Reitoria de Administração, totalizando 23 respondentes (22 *campi* e Reitoria). Esse levantamento teve como objetivo diagnosticar a situação das aquisições e contratações do órgão. Como produto dessa auto investigação, o Quadro 15, a seguir, traz alguns resultados obtidos.

Quadro 15 – Alguns resultados relativos governança e a gestão das aquisições, provenientes do levantamento do IFRN em 2020

Documento gerado:	Diagnóstico para implementação do Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN.
--------------------------	--

Alguns resultados da Governança e Gestão das Aquisições:	
•	“52,2% (12 unidades) afirmou que não existe o fluxograma a ser seguido para as compras e contratações” (IFRN, 2020b, p.2)
•	“60,9% (14 unidades) entram como órgão participante em licitações de outros órgãos”, não realizando suas próprias licitações. (IFRN, 2020b, p.4).
•	“65,2% (15 unidades) responderam que a quantidade de pregões realizados no período de um ano é de 1 até 5.” [número baixo]. (IFRN, 2020b, p.6).
•	“47,8% (11 unidades) responderam que demoram de 7 a 12 meses para realizar licitações em que o objeto é “serviço” (IFRN, 2020b, p.11).
•	“43,05% (10 unidades) afirmaram que realizam licitações para aquisição de material dentro do menor intervalo de tempo considerado na questão” [3 a 6 meses]. (IFRN, 2020b, p.12-13).
•	“30,4 % (7 unidades) afirmaram que os pregoeiros fazem parte da equipe do planejamento.” (IFRN, 2020b, p.15).
•	“30,4 % (7 unidades), indicam dificuldade na formação da equipe de planejamento da contratação técnica e atuante”. (IFRN, 2020b, p.16).
•	“39,1 % (9 unidades) classificaram como razoável o suporte no planejamento da contratação (fase interna) dado pela Diretoria da Licitações na Reitoria”. (IFRN, 2020b, p.17-18)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IFRN (2020b).

Pelos números expressos no quadro anterior, nota-se que a gestão das aquisições no IFRN precisa passar por mudanças para melhorar o cenário atual no qual se encontra. A comissão que realizou o diagnóstico teve a mesma percepção, ao dizer que:

[...] o IFRN tem muito campo para mudar e crescer tanto no aspecto de estrutura (setores, força de trabalho etc.) quanto no de governança (mapeamento de processos, fluxos e rotinas, melhoria contínua, gestão da qualidade e de projetos, dentre outros), a fim de ter-se uma gestão eficiente, eficaz e que conduz suas decisões e ações objetivando uma efetividade dos serviços públicos, exercendo a boa governança (IFRN, 2020, p.27).

A partir dos levantamentos apresentados, pode-se ter uma noção do problema relativo às aquisições públicas existente no IFRN. Assim, parte-se para o tópico seguinte, onde será tratado sobre a análise dessa situação, levando-se em consideração as ações recentes que o órgão vem desenvolvendo.

4.2 Compreensão da situação problema

A partir do tópico anterior, percebe-se que a situação problema envolve muitos fatores relacionados à Governança e a Gestão das Aquisições: as investigações do TCU se dão sobre muitos itens, o que faz com que o desafio de os resolver seja cada vez maior.

Em uma compilação dos principais achados, apresentados nos três levantamentos (Relatório do Acórdão nº 2.622/2015, Relatório do Acórdão nº 588/2018 e Diagnóstico do IFRN), foi possível sintetizar, no Quadro 16, a seguir, os principais problemas diagnosticados.

Quadro 16 – Síntese dos problemas diagnosticados, por fonte de dados

Fonte dos dados:	Fonte dos dados:	Fonte dos dados:
Relatório e Acórdão nº 2.622/2015 -TCU-Plenário	Relatório e Acórdão nº 588/2018 - TCU-Plenário	Diagnóstico do IFRN
Síntese dos problemas:	Síntese dos problemas:	Síntese dos problemas:
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência no desenvolvimento de competências; • Infração ao princípio da segregação de funções; • Não definição de objetivos e metas para as aquisições; • Ausência da gestão de riscos nas aquisições; • Baixo nível de controle; • Ausência de corpo colegiado para decisões referentes as aquisições; • Ignorar o setor requisitante na formulação das solicitações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma estrutura de gestão das aquisições; • Não monitoramento do desempenho das aquisições; • Não definição dos perfis de competência em aquisições; • Não Identificação das competências e suas lacunas em aquisições; • Não identificação do quantitativo de pessoal; • Infração ao princípio da segregação de funções; • Não realização do planejamento das aquisições; • Ausência da gestão de riscos nas aquisições; • Não realização do monitoramento do desempenho dos contratos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de fluxograma das aquisições; • Poucas licitações realizadas; • Demora na realização de licitações de serviços; • Infração ao princípio da segregação de funções; • Dificuldade na formação de equipes para o planejamento das licitações; • Ausência de um suporte sistêmico em aquisições.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de TCU (2015); TCU (2018); IFRN (2020b).

Como se pode perceber, alguns problemas diagnosticados se repetem em fontes de dados diferentes. Assim, pode-se atribuir a esses problemas classes, categorizando-os, de acordo com a aproximação da sua temática, com os mecanismos da Liderança, da Estratégia e do Controle. O Quadro 17, a seguir, traz a organização dos problemas diagnosticados por classes, de acordo com os mecanismos da Governança.

Quadro 17 – Classes dos problemas diagnosticados, de acordo com os mecanismos da governança

Classe de problemas:	
Governança	Gestão
Liderança:	Práticas de Liderança:
Atividades de gestão de pessoas em aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de competências em aquisições • Segregação de funções no processo de aquisição
Estratégia:	Práticas de Estratégia:
Atividades para a construção de um Planejamento Estratégico de aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de um setor sistêmico para organização das equipes das aquisições das diversas demandas • Estabelecimento de um método para o planejamento estratégico de aquisições.
Controle:	Práticas de controle:
Atividades para a prestação de contas das aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer modelo para a Gestão de Riscos • Acompanhamento dos resultados e prestação de contas nas aquisições. • Tratamento das sanções administrativas

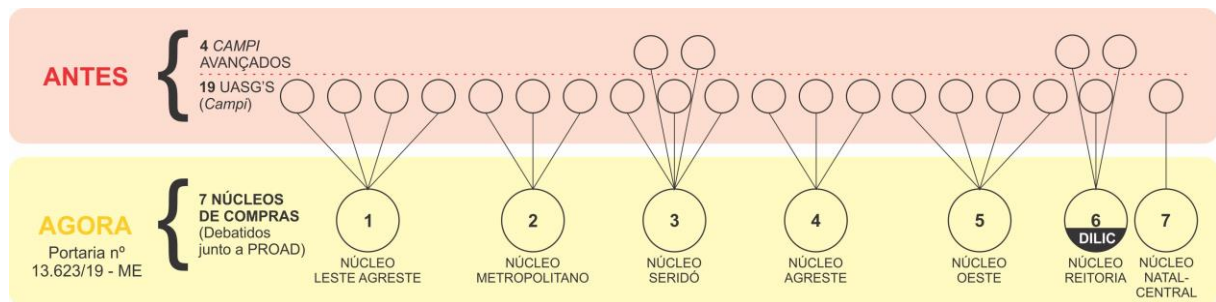
Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como mencionado, o IFRN tem realizado algumas ações para melhorar as suas aquisições, a exemplo do auto diagnóstico produzido. Além dele, vale destacar a elaboração do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP), e a Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD).

O Plano de Centralização surgiu de uma determinação posta pelo Ministério da Economia (ME), por meio da Portaria nº 13.623/ 2019, que exigiu dos órgãos a elaboração do referido plano no intuito de privilegiar a centralização das aquisições (BRASIL, 2019).

Antes da Portaria, cada UASG (Campus) do IFRN poderia fazer suas aquisições de forma individualizada. A partir da centralização, algumas delas foram desativadas e, dessa forma, passaram a fazer as suas aquisições em conjunto com outros *campi*. O IFRN elaborou o seu PCCP e reduziu o número de UASG's de 19 para 7, dentro dos limites estabelecidos pela portaria do ME, criando Núcleos de Compra (IFRN, 2020c). A Figura 17, a seguir, ilustra graficamente essa redução das UASG's do órgão.

Figura 17 – Representação gráfica da redução das UASG's de compra do IFRN



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de IFRN (2020c)

E, para que esse novo arranjo funcionasse, o IFRN designou uma comissão específica para a implementação do PCCP. A comissão realizou vários trabalhos para reorganizar as aquisições do órgão, entre os encaminhamentos das suas reuniões, pode-se citar algumas delas no Quadro 18, a seguir.

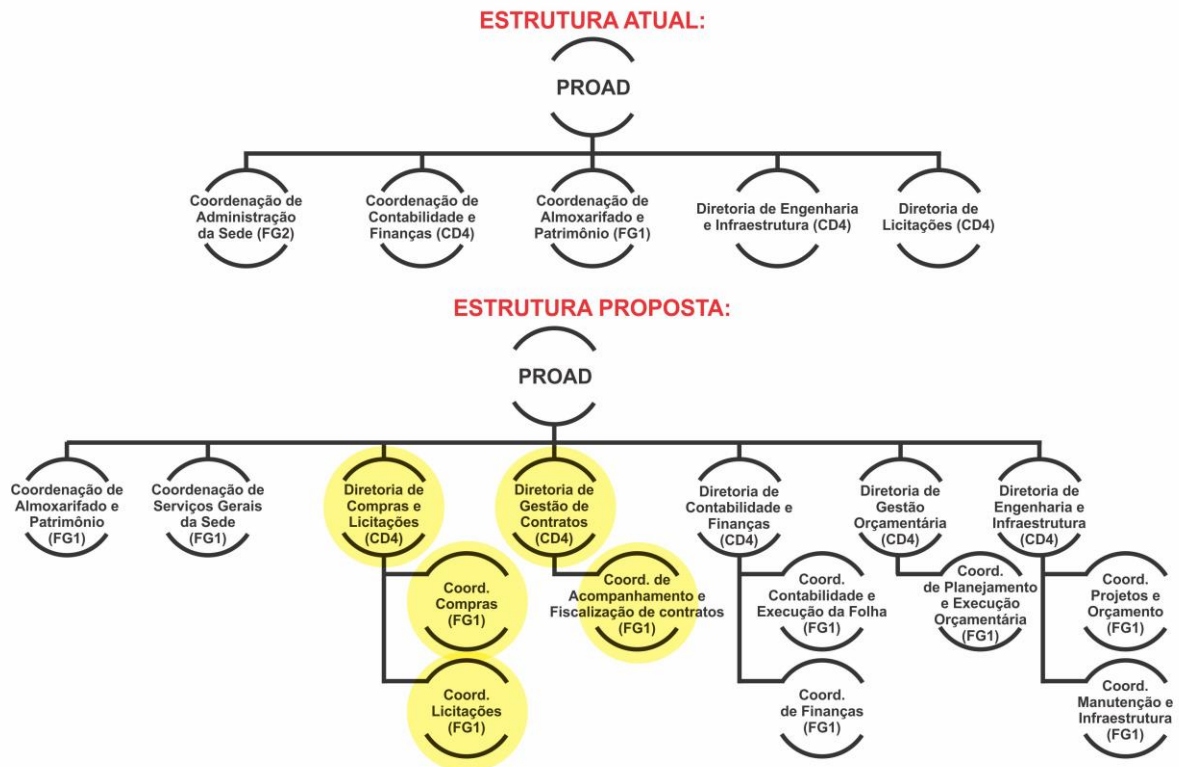
Quadro 18 - Alguns encaminhamentos da comissão de implementação do PCCP do IFRN

Resumo de alguns encaminhamentos das Atas de reuniões:
• Elaboração de um manual para as aquisições;
• Criação do regimento de funcionamento dos núcleos de aquisições;
• Elaboração do fluxograma de aquisições;
• Plano Anual de Aquisições (PAC) organizado por núcleo; e
• Criação da Assessoria de Compras, para avaliar e compilar as necessidades, bem como, coordenar o planejamento e a execução do PAC.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IFRN (2020d).

Uma outra ação de impacto nas aquisições do IFRN, foi a Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração, desenvolvida pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Essa proposta altera a estrutura administrativa dessa Pro Reitoria e das suas Diretorias e Coordenações (IFRN, 2020e). A Figura 18, a seguir, mostra a estrutura atual e a estrutura da proposta de alteração.

Figura 18 – Estrutura atual e a proposta de nova estrutura para a PROAD-IFRN



Fonte: IFRN (2020e, p.7;14)

Percebe-se, na figura anterior, em destaque com círculos amarelos, a criação de diretorias específicas para as aquisições e a gestão dos contratos: “Diretoria de Compras e Licitações”, com suas respectivas coordenações; e “Diretoria de Gestão de Contratos” e sua coordenação. A criação desses setores pode ser visto como uma solução para a implementação de instância sistêmicas nas aquisições. A proposta foi aprovada pelas instâncias superiores do IFRN.

Diante do que o IFRN desenvolveu até este momento, pode-se dizer que o Plano de Centralização e a Proposta de Reestruturação podem ser vistos como artefatos, pois são representações criadas para cumprirem objetivos reais, de problemas específicos (SIMON, 1996). Também é possível perceber, nesses artefatos, algumas limitações.

Ao analisar a representação gráfica da redução das UASG’s, no PCCP do IFRN, nota-se como uma limitação a ausência de um núcleo de caráter sistêmico, que servisse para

estabelecer diretrizes sobre as aquisições aos demais núcleos. No entanto, essa limitação é suprida com a proposta de reestruturação da PROAD, que cria setores específicos de aquisições e de gestão de contratos, para exercerem essa função.

Apesar de haver limitações nas soluções apresentadas pelo IFRN, elas representam produtos de um processo de mudança rumo à governança em aquisições, podendo ser consideradas como um avanço para tal. Os encaminhamentos das reuniões da Comissão de implementação do PCCP também evidenciam algumas ações a serem implementadas que podem ajudar bastante o novo arranjo institucional de compras do órgão, como: elaboração de fluxograma; adoção de um regimento para os núcleos criados; e a criação da assessoria de compras.

O IFRN também pode adotar um olhar mais amplo ao seu ambiente externo e perceber as práticas adotadas por outros órgãos, as quais podem ser usadas em suas aquisições, como por exemplo: a proposta de *Framework* para o planejamento de compras públicas, desenvolvido por Cruz (2019) para a UFRN. Essa sugestão utiliza de ferramentas visuais, como o *Canvas* e o *Trello*, para se construir um percurso metodológico de planejamento das compras, sendo considerado como um esquema intuitivo que poderá facilitar o processo.

Porém, como dito anteriormente, o tema das aquisições públicas envolve muito fatores, indo além da fase do planejamento, a qual tem a sua grande importância no processo. Assim, ter ferramentas de apoio para direcionar as ações em toda a cadeia logística de aquisições públicas, pode ser uma boa alternativa. A proposição de Práticas de Governança e de um *Framework* Geral com todas elas pode ajudar o IFRN na reorganização das suas aquisições, cumprindo, além disso, as orientações dos órgãos de controle. O Capítulo seguinte se dedica a explicar a proposta deste trabalho.

5 PROPOSIÇÃO DE MUDANÇA

Este capítulo está organizado de acordo com os objetivos específicos. Dessa forma, primeiro serão indicados as principais atividades identificadas relacionadas à Governança em Aquisições Públicas; depois, serão evidenciadas as práticas de cada uma das atividades para a Gestão das Aquisições Públicas; em seguida, as atividades e as práticas serão dispostas, em forma de ações sequenciadas, em uma estrutura (*Framework*) de suporte à Governança e a Gestão das Aquisições Públicas; e, por fim, as Práticas e o *Framework* Geral serão validados junto ao IFRN, fazendo-se as adequações necessárias.

Vale lembrar que o esforço feito neste trabalho não foi no intuito de abarcar todas as atividades e práticas que podem estar relacionadas à Governança e a Gestão das Aquisições Públicas; muito menos, há o objetivo de esgotar as discussões sobre cada um desses elementos. A proposta aqui formulada serve para incrementar as discussões sobre a temática e, ao mesmo tempo, ser útil ao IFRN e a outras organizações públicas para que possam atuar com algum direcionamento, nem que seja o mínimo, na governança em aquisições públicas.

5.1 Atividades da Governança em Aquisições Públicas

Como visto, a Governança em Aquisições públicas é definida, de acordo com o TCU (2015, p. 4, grifo nosso), como um “conjunto de mecanismos de **Liderança, Estratégia e Controle** [...] com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.”. Assim, após observar a literatura e os acórdãos tratados no Referencial Teórico Empírico, foram identificadas as seguintes atividades para cada um dos mecanismos da Governança em Aquisições Públicas (Ver Quadro 19, a seguir).

Quadro 19 – Atividades de Governança em Aquisições Públicas identificadas

Mecanismos	Atividade	Fonte
Liderança	1. Gestão por competências	Fenili (2018)
	2. Criação de carreiras específicas para o pessoal de aquisições	Fiuza (2015)
	3. Avaliação de desempenho do pessoal	
	4. Conselho consultivo e ouvidoria em aquisições	
	5. Definição de papéis e responsabilidade	Relatório do Acórdão TCU nº 588/2018.
	6. Segregação de funções e delegação de competências	
	7. Corpo colegiado de aquisições	
Estratégia	8. Plano de Logística Sustentável	Fenili (2018)
	9. Plano de compras	
	10. Gestão estratégica	
	11. Políticas e estratégias gerais	

	12. Estrutura de aquisições	
	13. Metas a serem compridas	
	14. Estatuto/regimento dos setores envolvidos nas aquisições	Fiuza (2015)
	15. Transição das compras descentralizadas para as centralizadas	
	16. Definição de diretrizes para as aquisições	
	17. Estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para as aquisições.	
	18. Divulgação dos objetivos, indicadores e metas.	
	19. Acompanhamento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios.	Relatório do Acórdão TCU nº 588/2018.
	20. Coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho e disponibiliza relatórios de medição de desempenho	
	21. Sanções nas aquisições	Fenili (2018);
Controle	22. Gestão de riscos	Relatório do Acórdão TCU nº 588/2018.
	23. Disponibilização de relatórios dos resultados das aquisições	
	24. Trabalhos de auditoria interna sobre avaliação dos controles internos de gestão das aquisições.	Relatório do Acórdão TCU nº 588/2018.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de das fontes referenciadas.

Dado a semelhança de algumas atividades apresentadas, foi possível aglutinar aquelas análogas, de forma que se tenha um quadro sintético das atividades identificadas para cada mecanismo da Governança. Dessa forma, o Quadro 20, a seguir, apresenta a síntese das atividades relacionadas aos mecanismos da Liderança, Estratégia e Controle para a Governança em Aquisições Públicas.

Quadro 20 – Síntese das atividades de Governança em Aquisições Públicas

Mecanismos	Atividade
Liderança	• Corpo/conselho colegiado em aquisições (atividade 7)
	• Ouvidoria em aquisições (atividade 4)
	• Definição de papéis e responsabilidade, com segregação de funções e delegação de competências (atividades 2+5+6)
Estratégia	• Gestão por competências e avaliação de desempenho pessoal (atividades 1+3)
	• Estrutura e regimento dos setores envolvidos nas aquisições, com o foco na centralização (atividades 12+14+15)
Controle	• Diretrizes, políticas gerais e gestão estratégica, com a definição, divulgação e acompanhamento dos objetivos, metas, planos e processos de trabalho das aquisições (atividades 8+9+10+11+13+16+17+18+19+20)
	• Acompanhar o desempenho das aquisições e prestar contas (atividade 23)
	• Gestão de riscos nas aquisições (atividade 22)
	• Sanções nas aquisições (atividade 21)
	• Participação da auditoria interna – sem caracterizar cogestão – na avaliação dos controles internos da gestão das aquisições (atividade 24)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Fenili (2018); Fiuza (2015) e Relatório do Acórdão TCU nº 588/2018.

Essas atividades servem como norte para o desenvolvimento de ações de Governança em Aquisições Públicas, podendo existir outras que não foram relacionadas. A seguir, explica-se um pouco sobre a abrangência e importância de cada uma delas.

Primeiramente, discute-se as atividades do mecanismo da Liderança. A atividade “Corpo/Conselho colegiado em aquisições” assume papel importante, como bem salientado pelo TCU (2018, p.61):

A deficiência na definição de instância colegiada pode resultar na realização de contratações que não atendam às demandas da organização como um todo, pode ocasionar a priorização inadequada de contratações e ainda a desvinculação entre projetos e contratações, com descontinuação de projetos essenciais.

Quanto à atividade “Ouvidoria em Aquisições”, o seu estabelecimento foi previsto por Fiuza (2015) para o modelo da Agência Nacional de Compras. A ouvidoria é um instrumento importante na promoção aos princípios relativos à prestação de contas, responsabilidade e transparência (BRASIL, 2018d).

Em relação a atividade “Definição de papéis e responsabilidade, com segregação de funções e delegação de competências”, o TCU (2018, p.61) já evidenciou que “A deficiência na segregação de funções, [...] expõe a organização à ocorrência de atos antiéticos, ilegais e/ou antieconômicos [...]”. Fiuza (2015) destaca a importância de se ter carreiras específicas para o pessoal de aquisições, o que ajudaria na tarefa de segregar as funções e fazer a delegação de competências.

A atividade “Gestão por competências e avaliação de desempenho pessoal” complementa a atividade anterior, ao ponto que, com as responsabilidades bem definidas, ficará mais fácil identificar as competências necessárias às funções exercidas, e assim, prover a gestão delas. A gestão por competências pode auxiliar no desenvolvimento de habilidades pessoais e organizacionais (SILVA; BISPO; AYRES, 2019). Além disso, faz-se necessário acompanhar o desempenho dos servidores que trabalham com as aquisições, para que se tenha uma noção dos resultados entregues por cada um deles no processo (FIUZA, 2015).

Visto sobre as atividades do mecanismo da Liderança, agora, parte-se para as atividades do mecanismo da Estratégia.

A atividade “Estrutura e regimento dos setores envolvidos nas aquisições, com o foco na centralização” estar relacionada à estrutura de suporte para as aquisições. No que tange a parte da centralização, os órgãos da Administração Pública federal já tiveram que desenvolver os seus planos para esse fim, conforme exigido na Portaria nº 13.623/2019-ME.

Esse tema envolve vários assuntos relacionados ao seu contexto, como bem lembrado por Moreira Ribeiro (2016), estão em debate na unificação das aquisições públicas: o uso do poder de compra pelo Estado para promover políticas públicas; a racionalização das atividades administrativas; a otimização do orçamento público; e a maior possibilidade de controle dos possíveis atos de corrupção, tendo em vista todos estarem concentrados em um único local.

Em relação a parte da Estrutura, ela é “[...] entendida como a alocação de recursos materiais e de pessoal ao longo do processo de compras e contratações [...]” (FENILI, 2018, p. 63). Na visão desse autor, a essa atividade dar o suporte para as demais variáveis de governança, quais sejam: “Plano de Logística Sustentável; Gestão Estratégica; Plano de Compras; Políticas e Estratégias Gerais; Sanções; Gestão por Competências; e Gestão de Riscos” (FENILI, 2018, p. 63). Dessa forma, ela serve como o “esqueleto” da Governança em Aquisições. Quanto a parte que trata sobre o Estatuto/Regimento dos setores envolvidos, estabelecê-los de maneira formalizada, fortalece a Governança nessa seara e dar mais segurança ao funcionamento de todo o sistema (FIUZA, 2015).

A atividade “Diretrizes, políticas gerais e gestão estratégica, com a definição, divulgação e acompanhamento dos objetivos, metas, planos e processos de trabalho das aquisições” responde pela visão estratégica que deve ser dada às aquisições, acompanhada das políticas gerais que o órgão deverá adotar. Ladkin (2018) salienta que a visão estratégica requer a definição da direção de futuro, com o estabelecimento da Missão e Visão da organização, acompanhado das estratégias para cumpri-las. No planejamento estratégico, também devem ser considerados os aspectos relativos às políticas gerais. Definida a estratégias e as políticas direcionadoras, parte-se para formulação das diretrizes, objetivos, metas e planos para acompanhar a sua execução.

O TCU (2018) já tem apontado para a importância de se definir objetivos, indicadores e metas, divulgá-los dentro da organização, fazer o acompanhamento e analisar o desempenho na área de aquisições. Fiuza (2015) também frisou a relevância no estabelecimento de metas para a governança em aquisições. Já Toni (2003) destaca o Planejamento Estratégico Situacional (PES) como método de elaborar planos para a resolução de problemas práticas, o que se mostra útil na aplicação de problemas existentes no dia a dia das aquisições.

Conhecidas um pouco sobre as atividades do mecanismo da Estratégia, parte-se para as atividades pertencentes ao mecanismo do Controle.

A atividade “Acompanhar o desempenho das aquisições e prestar contas” responde pelo princípio da transparência, que propicia a *Accountability* (compromisso de prestar contas), promovendo o controle social de forma democrática (MALAFAIA, 2011). Além disso, disponibilizar documentos que materializem o desempenho, além de proporcionar a transparência, serve para que a organização acompanhe o seu desempenho na área de aquisições, e saiba que ações adotar para corrigir possíveis desvios do caminho desejado (TCU, 2018).

A atividade “Gestão de riscos nas aquisições” trata sobre um tema que vem ganhando cada vez mais destaque na seara da governança pública (FENILI, 2018). A IN nº 05/2017 já prever a adoção do Mapa de Riscos nas aquisições dos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a ser adotado nas fases de planejamento, seleção e gestão do contrato. O desafio recai sobre a maneira como é feita a gestão dos riscos: “O objetivo é identificar riscos, classificá-los pela sua relevância e estabelecer controles internos para aqueles que devam ser reduzidos.” (TCU, 2018, p.78). Assim, não basta apenas construir um mapa com todos os riscos envolvidos, faz-se necessária fazer a sua gestão de forma correta, prezando pelos riscos críticos que podem impactar nos objetivos da entidade (BRASIL, 2020f).

A atividade “Sanções nas aquisições” é sugerida por Fenili (2018), que chama a atenção para o grande número de órgãos que não instruem processos de sanção, e/ou quando o fazem, não seguem um padrão na elaboração deles. Isso pode impactar diretamente no controle exercido sobre aquelas aquisições que não estão cumprindo com o que foi estabelecido, sujeitando o órgão a amargar prejuízos diretos quanto aos seus objetivos.

A última atividade, “Participação da auditoria interna – sem caracterizar cogestão – na avaliação dos controles internos da gestão das aquisições” é lembrada pelo TCU (2018, p.63) com a seguinte colocação: “[...] os controles são desenhados e implantados pela Administração, com a finalidade de gerenciar riscos, e que a auditoria interna tem como função auxiliar a Administração avaliando a eficácia e eficiência desses controles.”. Assim, percebe-se o papel importante da auditoria interna em ratificar, ou não, os tipos de controles usados nas aquisições pelos órgãos. Vale ressaltar que a auditoria deve ser independente da gestão, servindo, literalmente, como órgão de controle, a partir dos resultados gerados pela gestão.

Explica cada uma das Atividades identificadas para a Governança em Aquisições Públicas, parte-se, agora, para o detalhamento delas em nível de Práticas para o IFRN.

5.2 Práticas de Gestão das Aquisições Públicas

Convencionou-se nomear de “Práticas” os desdobramentos das atividades da Governança em Aquisições, sendo que elas são atividades menores, ditas de gestão. Como as Atividades estão separadas por mecanismo da Governança (Liderança, Estratégia e Controle), assim também estão as Práticas. Com base nisso, o Quadro 21, a seguir, apresenta as práticas evidenciadas, a partir das atividades sintetizadas (vistas no Quadro 20, anterior), acompanhadas das suas fontes, baseadas na literatura e/ou em Acórdãos do TCU.

Quadro 21 –Práticas de Gestão das Aquisições Públicas para cada Atividade

Atividades de Liderança	Práticas de Liderança	Fonte
Corpo/conselho colegiado em aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir um Conselho de Aquisições, formado por gestores sistêmicos e locais para construir as diretrizes, políticas e processos de aquisição. 	Di pietro (2002); Janny et al. (2011); Paim Terra (2018); Ferrer (2015); e Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU.
Ouvidoria em aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • Definir responsáveis pelas respostas às manifestações advindas da Ouvidoria. 	Fiuza (2015); Decreto nº 9.492/2018; e Fontana (2016).
Definição de papéis e responsabilidade, com segregação de funções e delegação de competências.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a segregação de funções no processo de aquisição. 	Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU; Acórdão de Relação nº 5.615/2008-Segunda Câmara; e Silva (2013).
Gestão por competências e avaliação de desempenho pessoal.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a gestão por competências e avaliação de desempenho do pessoal de aquisições. 	Lima (2013); Silva, Bispo e Ayres, (2019); Acórdão TCU nº 730/2019; Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU.; Martins, Nunes e Cirilo (2015); e Fenili (2018).
Atividades de Estratégia	Práticas de Estratégia	Fonte
Estrutura e regimento dos setores envolvidos nas aquisições, com o foco na centralização.	<ul style="list-style-type: none"> • Criar a estrutura e o regimento das aquisições, com base na centralização, por meio do Setor Supridor. 	Fenili (2018); e Fiuza (2015)
Diretrizes, políticas gerais e gestão estratégica.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica, com objetivos, metas e planos em aquisições. 	Toni (2013); e Fenili (2018).
Atividades de Controle	Práticas de Controle	Fonte
Acompanhar o desempenho das aquisições e prestar contas.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições. 	Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU; e Malafaia (2011).
Gestão de riscos nas aquisições.	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer a gestão dos riscos em aquisições. 	Fenili (2018); Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU; e IN nº 05/2017-SEGES/MP.

Sanções nas aquisições.	• Estabelecer diretrizes para as sanções	Fenili (2018); e Lei nº 9.784/99
Participação da auditoria interna – sem caracterizar cogestão – na avaliação dos controles internos da gestão das aquisições.	• Participação da auditoria interna nas aquisições	Relatório do Acórdão nº 588/2018-TCU.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir das fontes referenciadas.

Evidenciadas as práticas de cada uma das atividades, a seguir, explica-se cada uma delas, a partir da sua fundamentação teórica, expondo como elas poderão ser aplicadas no IFRN. Começa-se pelas Práticas do mecanismo da Liderança.

5.2.1 Práticas de gestão relativas à Liderança

A Prática do “Conselho de Aquisições” servirá para dar o suporte na criação e funcionamento de um sistema de inteligência nas aquisições, deliberando sobre questões abrangentes, estratégicas e sistêmicas (DI PIETRO, 2002; JANNY *et al.*, 2011). Ao mesmo tempo, o Conselho responderá pela criação das políticas, diretrizes, objetivos e planos de logística de suprimentos (PAIM TERRA, 2018; FERRER, 2015). Também ficará responsável pela elaboração dos processos de trabalho nas aquisições, para que as sequências das atividades de cada servidor estejam bem definidas (TCU, 2018).

O TCU (2018, p.59) coloca que o Comitê/Conselho deve ser formado por “por integrantes dos diversos setores da organização”, para dar o suporte à alta administração nas decisões estratégicas. De forma resumida, o Colegiado poderá atuar com as seguintes atribuições: deliberação sobre assuntos gerais relativos às aquisições; avaliação dos trabalhos realizados pelos setores envolvidos nas compras; estabelecimento de políticas e diretrizes em aquisições, como estratégias e aquisições sustentáveis; padronização de documentos; estabelecimento de parâmetros para a capacitação dos atores envolvidos no processo de aquisição (requisitantes, planejadores, pregoeiros, gestores, entre outros); elaboração do relatório de prestação de contas das aquisições, disponibilizando-o à sociedade; e recepção, tratamento e resposta às manifestações advindas da ouvidoria relativas às aquisições (FIUZA, 2015; TCU, 2018).

Observando-se a nova estrutura organizacional proposta para a Pro Reitoria de Administração do IFRN e suas diretorias e coordenações (ver Figura 18, do subcapítulo 4.2), o Conselho de Aquisições poderia ser formado pelos seguintes atores: o Pró-reitor de Administração; o diretor da Diretoria de Compras e Licitações; o diretor da Diretoria de

Gestão de Contratos; e os coordenadores de cada um dos 7 Núcleos de Compra criados pelo IFRN. Dessa forma, a Figura 19, a seguir, ilustra a solução para a essa Prática.

Figura 19 – Solução da Prática – Criação de um Conselho de Aquisições



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A Prática da “Ouvidoria em aquisições”, destacada por Fiuza (2015), é de grande importância nas compras públicas, pois proporciona um canal de comunicação junto à sociedade (CGU, 2012). Dessa forma, faz-se necessária a definição de responsáveis pela formulação das respostas às manifestações advindas desse canal.

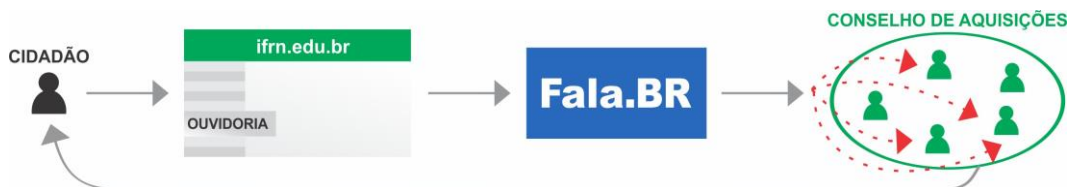
O Decreto nº 9.492/2018, que institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, coloca que o acesso ao sistema de ouvidoria (e-Ouv) deve estar disposto em local de destaque nos sites eletrônicos dos órgãos (BRASIL, 2018d). A Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União, disponibiliza na internet um Manual de Orientações para a Implantação de uma Unidade de Ouvidoria. Entre os conteúdos desse documento, estão os passos para a instalação de uma unidade ouvidora, explicitando como um dos quesitos necessários a: “Delimitação da competência e da área de atuação” (CGU, 2012, p.12). Ou seja, as competências e o escopo da unidade de ouvidoria devem estar definidas.

A CGU esclarece que a ouvidoria tem relação direta com a qualidade dos serviços prestados, pois ela “[...] auxilia na identificação dos pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos” (CGU, 2012, p.12). Além disso, caracteriza-se como um espaço que propicia a aproximação entre a Administração Pública e a sociedade, como salientado por Fontana (2016, p.168):

Ouvidorias se sobressaem como um dos principais canais de comunicação entre o Estado e o cidadão, quer mediando, opinando, dando sugestões, ou até mesmo auxiliando no controle dos atos de gestão, exercendo desta forma um papel importante na concretização da *accountability*.

O IFRN disponibiliza o acesso à Ouvidoria em seu site, cujo link remete ao Portal “Fala.BR”, que é um espaço interativo para manifestações, disponível 24 horas (PORTAL FALA.BR, 2021). Dessa forma, como colocado pela CGU (2012) em relação a definição de competências nas ouvidorias, as manifestações relacionadas às aquisições no IFRN poderiam ser direcionadas ao Conselho de Aquisições, que num primeiro momento, analisaria o seu conteúdo e, em seguida, remeteria a um segundo setor para respondê-la. A resposta poderia vir de um Pró-reitor, de um Diretor ou de um Coordenador (de setor ou de algum Núcleo de Compra), a depender do grau de proximidade em relação ao assunto manifestado na consulta. A Figura 20, a seguir, ilustra a solução para essa Prática.

Figura 20 – Solução da Prática – Definição de responsáveis pelas manifestações da ouvidoria relativas às aquisições

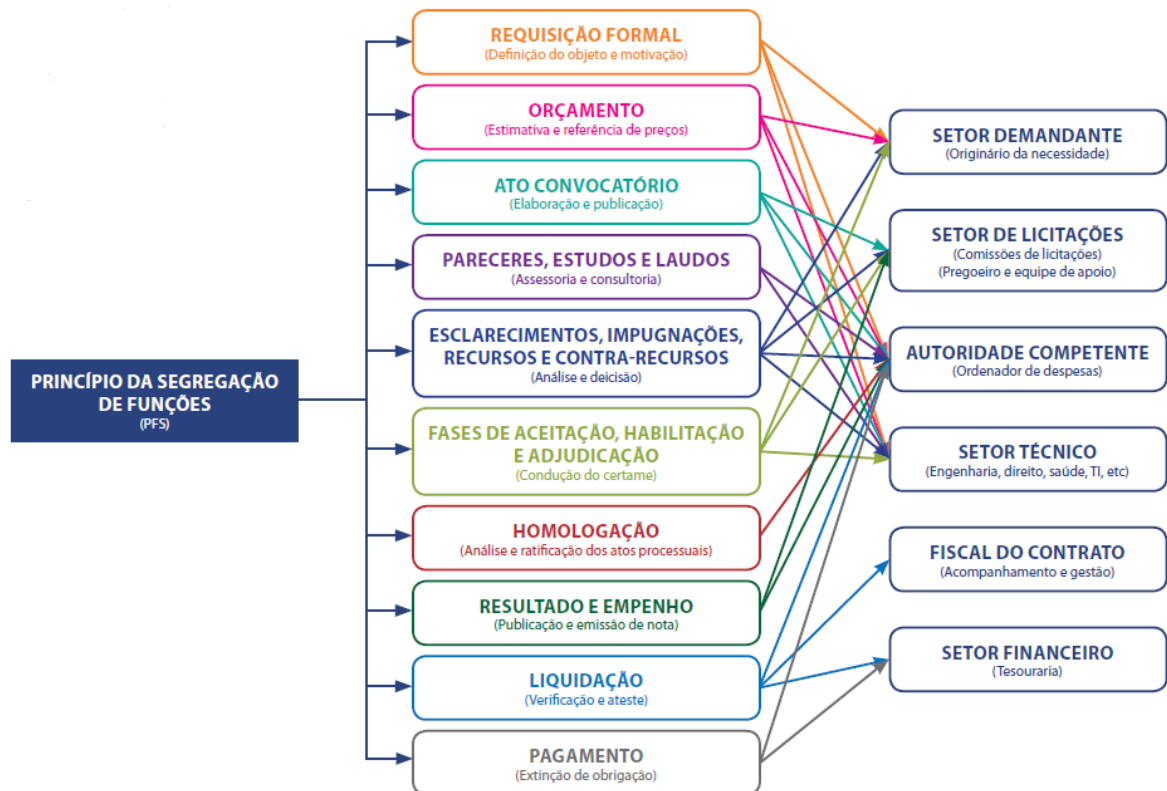


Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com relação à Prática da “Segregação de funções no processo de aquisição”, o TCU (2018, p.61) evidencia a importância em fazê-la para assim evitar “[...] prejuízo à imagem da organização e desvio de recursos públicos; podendo ocasionar ainda a sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição por mais de um responsável.”. Silva (2013, p. 45) destaca que “Nenhum servidor ou agente público, isoladamente, deve ser o responsável cabal pelo processo de execução das despesas públicas em sua plenitude.”. O mesmo autor coloca que a segregação de funções propicia efeitos primários, que geram outros secundários, a saber: a especialização, gera mais produtividade; a fiscalização reversa, gera menor conflito de interesse; e a mitigação de riscos, gera menos atos antieconômicos (SILVA, 2013).

De forma didática, Silva (2013) esboça, em uma ilustração, como a segregação de funções poderá ser aplicada nas licitações públicas (ver Figura 21, a seguir).

Figura 21 – Segregação de funções aplicada nas licitações públicas e contratações administrativas



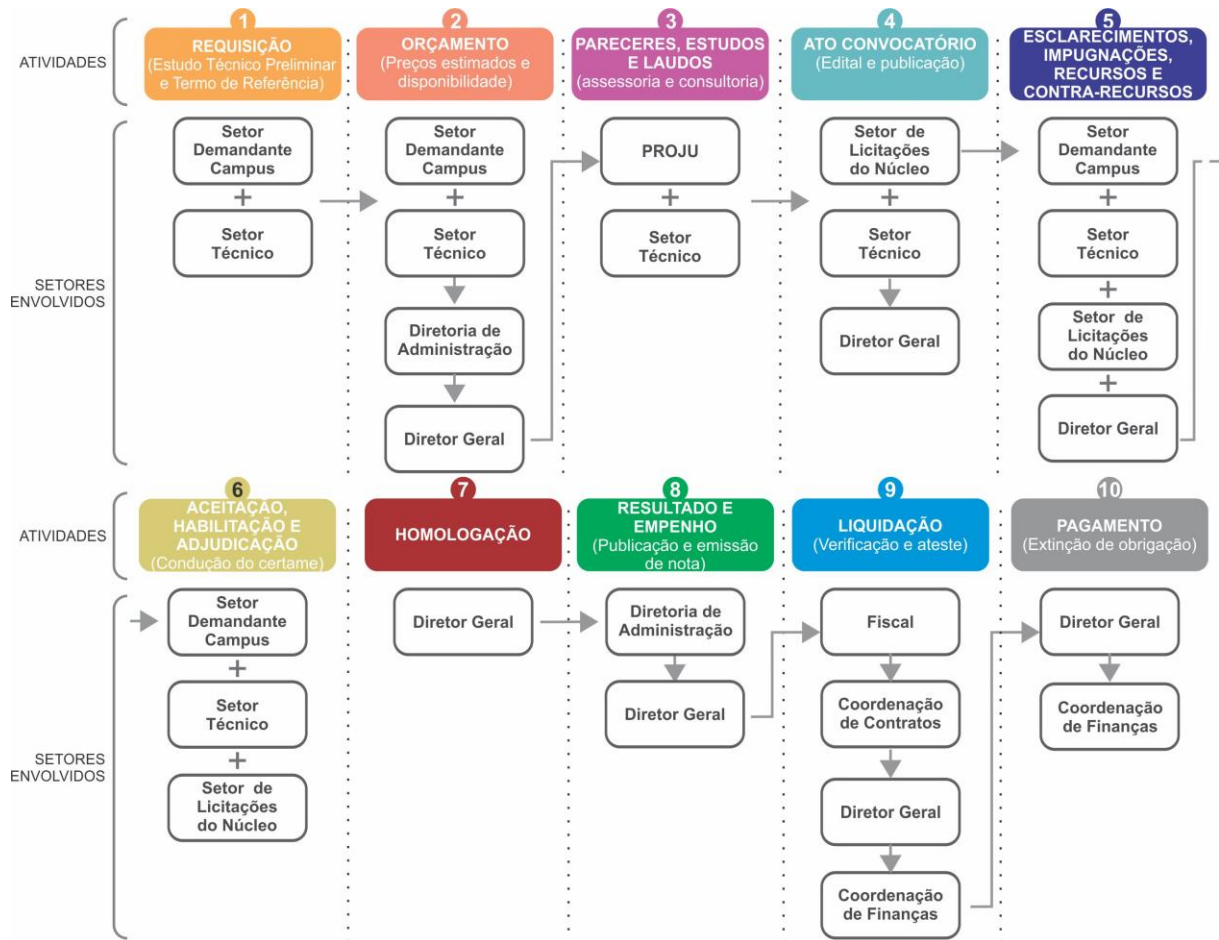
Fonte: Silva (2013, p. 45)

Ao analisar a figura anterior, percebe-se que nenhuma atividade da licitação (com exceção da homologação, que é ato próprio do ordenador) é executada por apenas um setor ou agente, ela geralmente percorrer dois ou mais deles, conforme se ver nas saídas das setas (SILVA, 2013). O TCU, por meio do Acórdão de Relação nº 5.615/2008 - Segunda Câmara, salienta que a segregação de funções: “[...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.” (TCU, 2008, p.19). Com esse entendimento, o TCU deixa clara a orientação pela separação das atividades entre agentes públicos.

Silva (2013) chama a atenção para outro ponto importante que a segregação de funções pode trazer, atinentes ao fortalecimento do controle e da transparência nas aquisições. Nas palavras dele, a segregação de funções: “[...] desembocam num ciclo virtuoso de acompanhamento, fiscalização e controle administrativo com ganhos concretos de eficiência, de transparência e de controle nas ações praticadas.” (SILVA, 2013, p. 46).

Dessa forma, a fim de estabelecer essa prática nas atividades relativas às aquisições do IFRN, a Figura 22, a seguir, ilustra com ela poderia ser aplicada.

Figura 22 – Solução da Prática – Segregação de funções em Aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Silva (2013, p. 45)

A Prática da “Gestão por competência e avaliação de desempenho do pessoal de aquisições” trata sobre a tarefa de desenvolver as pessoas que atuam com compras. A gestão por competência “[...] constitui uma alternativa para o desencadeamento de uma gestão mais sistematizada, com foco nas pessoas, nos grupos ou na organização de forma geral.” (LIMA, 2013, p. 16). Por esse conceito, percebe-se ela tem uma grande abrangência de atuação, envolvendo: “Competências Individuais; Competências Organizacionais; Processos de Gestão de Pessoas; e Gestão Estratégica da Organização” (SILVA; BISPO; AYRES, 2019, p. 39).

O Acórdão nº 730/2019 – TCU Plenário chamou a atenção para a ausência de capacitação nas licitações, ponderando que isso poderá ocasionar práticas de corrupção dentro das organizações públicas. O tema das competências, e a sua gestão, tem sido priorizado cada vez mais na seara das compras públicas. Prova disso é que o Projeto de Lei nº 4.253/2020 (referente à nova Lei de Licitações) expressa de forma literária a necessidade de implementar a Gestão por Competências nos órgãos públicos: “Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências [...]” (ART. 7º, SENADO FEDERAL, 2020).

Silva e Costa (2015) estruturaram um modelo com diretrizes para a implantação de um processo de Gestão por Competências nas organizações, o qual foi adaptado por Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 42-43) que envolve: “o Planejamento de recursos humanos; a avaliação do desempenho dos colaboradores; o aperfeiçoamento por meio de capacitação; e a provisão de cargos por competências”. O Quadro 22, a seguir, apresenta esse modelo, com algumas adaptações para a área das aquisições públicas.

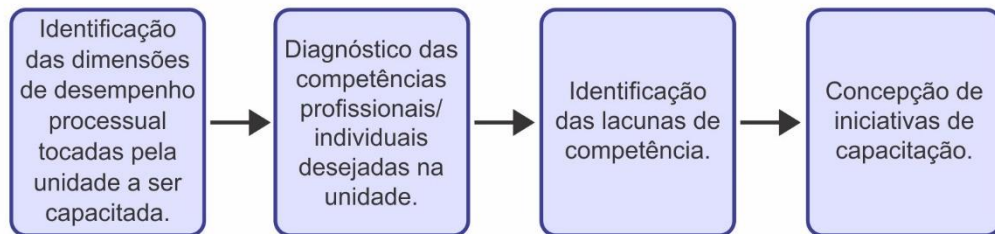
Quadro 22 - Diretrizes para a implantação do processo de Gestão por Competência em compras

Processo de Gestão de Pessoas	Diretrizes para a Gestão por Competências em aquisições
Planejamento de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> a) Mapeamento das necessidades da força de trabalho do setor de compras da instituição, levando em consideração as tecnologias do processo de trabalho. b) Definição da composição etária e da saúde ocupacional da força de trabalho. c) Apropriação e aprimoramento dos processos de trabalho e dos sistemas integrados de gestão, a exemplo de sistemas de compras, como Sistema Internos da Instituição e ComprasNet. d) Orientação para os resultados, com ênfase na implantação da gestão de processos e de sistemas de gestão da qualidade dos serviços prestados.
Avaliação de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> a) Gestão do desempenho como instrumento gerencial, articulado ao planejamento estratégico. b) Processo pedagógico e sistemático de análise do desempenho das atividades técnicas e administrativas em compras, alinhado às competências institucionais. c) Relevância à integração dos níveis de atuação organizacional, a partir das metas institucionais e setoriais que norteiam o planejamento individual de trabalho. d) Foco na coleta de dados qualitativos e quantitativos sobre o desempenho dos indivíduos e equipes de trabalho com o objetivo de subsidiar o planejamento de outras políticas de gestão de pessoas de compras, a exemplo da capacitação e aperfeiçoamento, planejamento de recursos humanos, com ênfase na delimitação das necessidades de pessoal e de remoção de servidores.
Capacitação e aperfeiçoamento	<ul style="list-style-type: none"> a) Desenvolvimento dos servidores deve ser promovido em consonância com um sistema de gestão de pessoas por competências. b) Incentivo e apoio nas iniciativas de capacitação do servidor voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais em compras. c) Definição de mecanismos e requisitos de acesso a eventos de capacitação em compras internos e externos ao local de trabalho. d) Desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais de forma articulada com a função social da instituição. e) Promoção de programas de capacitação com foco nas competências técnicas e comportamentais dos ambientes organizacionais de compras como requisito para a promoção funcional. f) Estímulo à educação continuada e potencialização do componente da qualificação como elementos motivacionais para a progressão na carreira, para o desenvolvimento pessoal e institucional. g) Integração das políticas e processos de capacitação e de desempenho em prol do desenvolvimento das atividades de compras e institucional. h) Mensuração dos resultados das ações de capacitação e fortalecimento do sistema de gestão de pessoas da instituição.
Provisão do cargo por competências.	<ul style="list-style-type: none"> a) avaliar o currículo do servidor recém nomeado para identificar a sua experiência profissional para lotá-lo em uma unidade administrativa que possibilite ao servidor mobilizar as suas competências e agregar maior valor ao cargo. b) Realizar entrevistas individuais ou em grupo como uma forma de socializar o novo servidor e avaliar o seu perfil em relação aos ambientes de trabalho da instituição. c) Sensibilizar os gestores da instituição para evitar que indicações políticas interfiram na lotação dos novos servidores para que o processo seja eminentemente técnico.

Fonte: Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 42-43, adaptado pelo autor)

Essas diretrizes, vistas no quadro anterior, são aderentes aos elementos norteadores para a gestão por competências em compras, a saber: análise prévia do perfil do servidor recém nomeado; desenvolvimento de competências; mapeamento das necessidades de força de trabalho; e avaliação de desempenho (TCU, 2018). Simplificando, o modelo de gestão por competências pode ser organizado por uma sequência de atividades, em que: primeiro, define-se as dimensões de desempenho; depois, faz-se o diagnóstico das competências desejadas; em seguida, identifica-se as lacunas de competência; e por fim, constrói-se as iniciativas de capacitação (FENILI, 2018). Essa sequência de atividades é ilustrada na Figura 23, a seguir.

Figura 23 – Simplificação das atividades da gestão por competências



Fonte: Fenili (2018, p.238)

Com base em uma visão sobre toda a cadeia de aquisições, Martins, Nunes e Cirilo (2015) desenvolveram uma trilha e aprendizagem para a rede logística de aquisições, envolvendo funções que vão desde o requisitante ao gestor de contratos. O Quadro 23, a seguir, apresenta essa trilha, com algumas adaptações.

Quadro 23 – Trilha de aprendizagem da rede logística de aquisições

Conteúdo	Competência	Funções*								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Específico	Sistema de registro de preços							x		
	Noções de catalogação		x							
	Noções de <i>business intelligence</i>	x								
	Noções de controle de estoque									x
	Noções de armazenagem									x
	Fiscalização de contratos								x	
	Custos logísticos					x				
	Gestão da qualidade					x				
	Legislação de patrimônio e material					x				x
	Administração estratégica de materiais					x				x
	Formação de pregoeiros				x		x			
	Elaboração de editais e termos de referência			x	x		x			
	Tomada de decisão				x	x	x			
	Técnicas de negociação	x			x	x	x		x	
Geral	Ética no serviço público	x	x		x	x	x	x	x	x

	Liderança e trabalho em equipe	X	X		X	X	X	X	X	X
	Licitações e contratos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sistemas	Requisição de almoxarifado									X
	Catálogo	X	X			X				X
	Contratação	X				X				X
	Compras diretas	X				X				
	Sistema de Registro de Preços	X				X				
	Pregão Eletrônico	X				X	X			
	Edital (criação e aprovação), licitação (criação e publicação)	X			X	X	X			
	Requisição (criação e aprovação), processo (criação), planejamento e aprovação.		X	X		X	X	X		
	Acolhimento			X			X			X

*Legenda:

1 – Gerenciador do PGC/SIGA; 2 – Gerenciador do Catálogo de Materiais; 3 – Requisitante;
 4 – Comissão de licitação; 5 – Gestor de Compras; 6 – Pregoeiro; 7 – Operador Sistema de Registro de Preços; 8 – Gestor de Contratos; 9 – Almoxarife.

Fonte: Martins, Nunes e Cirilo (2015, p.168, adaptado pelo autor)

Entende-se que essa trilha sofrerá alterações no decorrer do tempo, uma vez que as legislações e os sistemas de aquisições mudam. Apesar disso, ressalta-se a sua importância na definição do panorama de competências a serem desenvolvidas para cada função dentro do processo de aquisição, ajudando às organizações públicas nas definições de capacitação nessa área.

Dessa forma, com base em tudo o que foi visto até agora sobre a gestão por competências, resolveu-se adotar o modelo com diretrizes de Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 42-43) para desenvolver a solução dessa Prática. Assim, a Figura 24, a seguir, ilustra as diretrizes para a implementação de um sistema de Gestão por Competências em aquisições, o qual o IFRN poderá adotar como modelo.

Figura 24 – Solução da Prática– Diretrizes para a gestão por competência em aquisições



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 42-43)

Conhecidas as características das Práticas do mecanismo da Liderança. A seguir, serão mostrados os detalhes das Práticas do mecanismo da Estratégia.

5.2.2 Práticas de gestão relativas à Estratégia

A Prática da “Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte (supridor)” atua na construção de uma estrutura para o funcionamento dos processos de aquisição. A Portaria nº 13.623/2019-ME determinou a centralização das compras pelos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, fazendo com que essas entidades promovessem mudanças nos seus setores de suprimentos, a exemplo do que o IFRN já vem fazendo, conforme visto no Capítulo do diagnóstico.

Por isso, não se deve apenas determinar a centralização das compras, é necessário criar uma estrutura de suporte ao novo modelo central. Assim, uma das opções que pode ajudar na construção dessa reorganização, acomodando as várias demandas vindas de diversos requisitantes, é o Setor Supridor. Esse setor ajudaria as entidades no que tange ao planejamento, prioridades de compra, padronização dos itens, calendário de aquisições, controle, execução orçamentária e centralização das suas aquisições (FENILI, 2018).

Para Fenili (2018, p. 207) “A criação de uma instância intermediária entre o solicitante e o setor de compras, que não somente constitui filtro às demandas, mas sim agrega valor ao rito em termos de padronização e orientação ao cliente, evidencia-se promissora.”. O mesmo autor, destaca que poderiam ser criadas unidades supridoras de acordo com as categorias dos itens, por exemplo: Setor Supridor de Capacitação e Treinamento; Setor Supridor de Informática, e assim por diante. Dessa forma, o setor supridor é uma estrutura “responsável pelo planejamento e controle da execução orçamentária de materiais e serviços que guardem relação com suas atividades, bem como pela centralização das demandas de aquisição [...]” (FENILI, 2018, p. 207).

Apresentada essa metodologia de criação de unidade supridora – pela especificidade dos itens –, as peculiaridades de cada órgão podem impor modelos/atribuições diferentes a ela, ou até mesmo a decisão de não o adotar (FENILI, 2018). No caso do IFRN, que organizou as suas aquisições por meio de Núcleos de Compra, poderia ser criado um Setor Supridor para cada núcleo, constituídos por membros fixos (do próprio núcleo), e membros sazonais (dos setores imediatamente relacionados ao objeto a ser adquirido).

Assim, por exemplo, a discussão para elaborar os documentos da fase de planejamento da compra de computadores, poderia envolver os servidores de um determinado

núcleo, e os servidores do setor de Tecnologia da Informação (TI) dos *campi* que fazem parte daquele núcleo. E, caso a compra abrangesse alguma política institucional, o setor sistêmico de TI do IFRN também participaria.

Dessa forma, dado que o IFRN demanda uma quantidade grande de itens – 3.939 produtos/serviços foram comprados no ano de 2019 (PAINEL DE COMPRAS, 2020b) – iniciar a sua padronização pelos núcleos, poderia ser uma alternativa mais viável. Porém, nada impede que um determinado objeto, comum a vários *campi*, possa ser adquirido por meio de um único processo, partindo de um único Núcleo de Compra.

Fazer as necessárias adequações é importante, pois os processos de aquisição na administração pública devem se pautar pela gestão integrada deles, pela diminuição dos custos, pela melhoria na qualidade dos serviços realizados e pela ampliação da transparência para todos os agentes envolvidos (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Da mesma forma que é importante criar uma estrutura de suporte a centralização das aquisições, dar solidez ao funcionamento dela, também se faz necessário, e isso pode ser definido por meio de um estatuto/regimento, envolvendo todos os setores que interagem no processo de compra, especialmente para definir as atribuições de cada departamento, e as tarefas dos servidores envolvidos. O regimento também propicia a transparência quanto a arcabouço das aquisições (FIUZA, 2015).

Assim, levando-se em consideração a reorganização que o IFRN realizou em suas aquisições, definindo a centralização por Núcleos de Compra, a Figura 25, a seguir, esboça a solução para essa Prática, prevendo a adoção do Setor Supridor dentro de cada Núcleo, acompanhado de um setor de licitações, que ficaria responsável por operar os certames licitatórios.

Figura 25 – Solução da Prática – Criação do Setor Supridor



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Fenili (2018) e Fiuza (2015)

A Prática “Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica em aquisições” diz respeito às definições das políticas e diretrizes do órgão quanto às compras, e abrange o planejamento delas no longo e curto prazo.

As políticas e diretrizes das aquisições são elementos que direcionam outras atividades/etapas das compras. Não à toa, elas estão dispostas fora do ciclo de compras, como elementos de entrada (*input*), para gerarem outros processos e resultados a partir delas (FERRER, 2015; PAIM TERRA, 2018). Isso pode ser visualizado, de forma ilustrativa, nas Figuras 11 e 12, no subcapítulo 2.3.1, do Referencial).

Fiuza, Barbosa e Arantes (2015), lembram que o Estado tem a capacidade de promover inovações no mercado com o seu poder de compra, o que reforça a importância dos direcionamentos estabelecidos nas diretrizes e políticas.

Observando-se pelo foco da sustentabilidade em aquisições, pode-se apresentar as diretrizes e políticas em aquisições inclinadas aos seguintes subtemas: tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas; guias de licitações sustentáveis, com foco ambiental; análise do custo do ciclo de vida do produto; logística reversa; e ações afirmativas no âmbito de contratos administrativos (FENILI, 2018). O Quadro 24, a seguir, traz alguns detalhes sobre cada um desses subtemas.

Quadro 24 – Políticas e diretrizes para as aquisições públicas sustentáveis

Subtema	Diretrizes	Políticas
Tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o desenvolvimento econômico-social no âmbito local e regional; • Ampliar a eficiência das políticas públicas; e • Incentivar a inovação tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação exclusiva de micro e pequenas empresas nas licitações cujo item seja de valor até R\$ 80.000,00; e • Consideração do empate ficto: até 10% ou 5% (pregão) superior ao melhor preço.
Foco ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensão ambiental e acessibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observar a necessidade da contratação, e a possibilidade de reuso, redimensionamento ou aquisição pelo processo de desfazimento; • Planejamento da contratação com parâmetros de sustentabilidade; • Análise do equilíbrio entre os princípios licitatórios da isonomia, da vantajosidade e da sustentabilidade; e • Gestão e fiscalização de contratos, e gestão de resíduos (AGU, 2020, p. 29).
Custo do ciclo de vida do produto	<ul style="list-style-type: none"> • Dar preferência a produtos com menor custo do ciclo de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparar as soluções disponíveis no mercado, no momento da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), dando preferência para aquelas com menor custo no ciclo de vida; • Utilizar o critério do custo do ciclo de vida como crítica na fase de seleção da proposta.
Logística reversa	<ul style="list-style-type: none"> • Prever nos instrumentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir do licitante a indicação de endereço de

convocatórios aspectos de logística reversa.	coleta de pilhas e baterias usadas, bem como a logística reserva para pneus e óleos lubrificantes; <ul style="list-style-type: none"> • Exigir de fabricante ou importador de pilhas e baterias o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais; • Solicitar um plano de manejo de resíduos para os contratos com concessão de espaços [Contratos das Cantinas e Refeitórios dos campi do IFRN]; • Dar o devido tratamento adequado aos resíduos de limpeza; • Recolher e dar a destinação final a lâmpadas fluorescentes; • Recolher e dar o descarte correto do lixo tecnológico.
Ações afirmativas no âmbito de contratos administrativos <ul style="list-style-type: none"> • Prever ações afirmativa em instrumentos convocatórios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prever no instrumento convocatório (Edital e/ou Termo de Referência) cota racial e de gênero nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra; • Prever no instrumento convocatório (Edital e/ou Termo de Referência) cota para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Fenili (2018, p. 138-154) e AGU (2020).

Depois de definidas as diretrizes e políticas, parte-se para a formulação do planejamento estratégico. Para Matus (2006, p.116) “Um plano é um compromisso que anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependam inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos.”. Dessa forma, com o planejamento será mais fácil conseguir os resultados que se esperam, possuindo maior controle de todo o processo, conforme colocado por Toni (2004, p. 1): “O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos [...]”.

Assim, pode-se dizer que o planejamento em nível estratégico pode trazer muitos benefícios às organizações. Porém, construir um planejamento nesse nível requer a observação de alguns fatores. Ladkin (2008) diz que uma gestão estratégica requer a definição de uma missão e visão, dotadas de uma estrutura de suporte que a faça funcionar.

Fenili (2018, p. 194) propõe um detalhe interessante para o plano estratégico das aquisições, ele salienta que tal instrumento deve ter um “[...] horizonte coincidente com o do plano plurianual (PPA).”, ou seja, a vigência dos projetos orçamentários das compras deve coincidir com o prazo do PPA. Isso possibilita que o órgão tem mais previsibilidade no seu planejamento, uma vez que se baseará nos limites previstos no seu orçamento programado.

De acordo com o TCU (2018, p. 62) “Deve ser então desenvolvido um plano estratégico que alinhe metas e objetivos à Missão, Visão e Valores, em cumprimento da obrigação de atender às necessidades da organização e partes interessadas.”. Baseado no conjunto de princípios e práticas em contratações públicas – estabelecidas pelo instituto britânico CIPS (*Chartered Institute of Procurement & Supply*) em conjunto com o instituto americano NIGP (*The Institute for Public Procurement*) –, o TCU divide o planejamento das aquisições em dois momentos, a saber:

O processo de planejamento estratégico para as contratações é dividido em duas partes. A primeira parte consiste em desenvolver o plano estratégico que permita ao departamento de contratações alinhar metas, programas, atividades e recursos com a missão da organização. A segunda parte permite o monitoramento do desempenho da função de contratações no cumprimento do plano estratégico (TCU, 2018, p. 61).

O excerto anterior traz à tona a questão do controle sobre o plano formulado, sendo que a entidade deve “acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário.” (TCU, 2014, p. 69).

Se for observar o planejamento das aquisições dos órgãos públicos a partir da legislação do Plano Anual de Contratações (PAC) e do entendimento bipartite, apresentado pelo TCU, pode-se fazer o seguinte raciocínio: no Planejamento Estratégico das Aquisições, os órgãos possuem mais discricionariedade na sua definição; já no Planejamento Tático e Operacional, também há certa discricionariedade, porém, deve ser observado aquilo que foi previsto no PAC, no momento da execução (BRASIL, 2019).

Como meio para a implementação do plano, pode-se focar nos principais problemas encontrados no órgão relativos às aquisições. Uma boa ferramenta para isso é o método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), que: “[...] propõe trabalhar com o conceito de problemas. A realidade é composto de problemas, oportunidades e ameaças.” (TONI, 2003, p. 76). Assim, o PES parte dos problemas existentes para se fazer o planejamento, utilizando-se das seguintes etapas: momento explicativo; momento normativo; momento estratégico; e momento tático. O Quadro 25, a seguir, define cada um desses momentos.

Quadro 25 – Etapas do Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Etapa do PES	Definição
Momento Explicativo	Momento de entender os problemas a serem enfrentados, engajando as pessoas diretamente afetadas por ele.
Momento Normativo	“Após a identificação, seleção e priorização de problemas, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos estamos prontos para desenhar

	o conjunto de ações ou operação necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas (também chamadas de Nós Críticos).” (TONI, 2013, p. 76-77).
Momento Estratégico	Momento de criar as possibilidades, construir um plano com análise de cenários ambientais (SWOT) e atores envolvidos.
Momento Tático	Momento de “[...] fazer, de decidir as coisas, de finalmente agir sobre a realidade concreta (TONI, 2013, p. 78).

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Toni (2013, p.76-78)

Segundo Toni (2013, p. 76), esses momentos “[...] podem ser recursivos e não-lineares, mas que representam um sequenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento.”. O mesmo autor chama a atenção para a definição das declarações estratégicas para nortear as ações a serem desenvolvidas. Essas declarações são constituídas de: “**Missão:** Por que a organização existe? **Visão de Futuro:** Aonde queremos chegar no futuro? **Valores institucionais:** O que valorizamos no nosso convívio? **Diretrizes estratégicas:** Quais os caminhos a percorrer para chegar?” (TONI, 2013, p.83, grifo nosso).

Depois de estabelecer as declarações estratégicas, Fenili (2018, p. 183-184, grifo nosso) elenca as demais etapas a serem realizadas na formulação do planejamento estratégico:

Diagnóstico: trata-se da análise interna e externa da organização. [...] é a análise SWOT (forças – fraquezas – oportunidades – ameaças); **Identificação dos fatores críticos de sucesso:** [...] evidenciar as questões fundamentais que precisam ser satisfeitas [...]; **Definição de objetivos:** todos os objetivos devem ser concretos e mensuráveis. Assim, a cada objetivo é relacionado um indicador, ou seja, um critério de mensuração. Nessa etapa, produz-se o principal produto do planejamento estratégico: o plano; **Implantação e execução do plano:** Nesta etapa, são formulados e conduzidos projetos e programas com vistas à consecução dos objetivos definidos previamente; **Avaliação Estratégica:** Trata-se de um procedimento de controle, [...]. O monitoramento é feito, usualmente, mediante indicadores. Caso sejam identificados desvios, ações corretivas devem ser tomadas.

Assim, o planejamento estratégico em aquisições busca “[...] efetuar uma mudança positiva na cultura organizacional, sistemas e processos operacionais. Sem o Planejamento estratégico, haverá a perda de correlação entre a função de contratações e as necessidades gerais da organização.” (TCU, 2018, p. 61). Além disso, deverá haver revisões anuais de alinhamento no plano (TCU, 2018).

Após apresentadas as definições das etapas estratégicas, A Figura 26, a seguir, representa a solução para essa Prática, por meio de um esquema de construção e acompanhamento da Gestão Estratégica de Aquisições para o IFRN, considerando a

existência do Conselho de Aquisições e do Setor Supridor (propostos neste trabalho) para atuarem na elaboração, acompanhamento e implementação do plano.

Figura 26 – Solução da Prática – Gestão Estratégica de Aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021, a partir de Toni (2013) e Fenili (2018)).

Vistas as características das Práticas do mecanismo da Estratégia. A seguir, serão mostrados os detalhes das Práticas do mecanismo do Controle.

5.2.3 Práticas de gestão relativas ao Controle

A Prática de “Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições” diz respeito ao monitoramento dos resultados e a sua disponibilização junto à sociedade. Pode-se dizer que essa Prática tem uma forte ligação com aquelas do mecanismo da Estratégia, pois ações de controle devem fazer parte dos planos das organizações. Em complemento, como foi colocado pelo TCU, além do acompanhamento, deve haver a disponibilização dos resultados às partes interessadas através de relatórios (TCU, 2018). A prestação de contas é uma atividade prevista na Constituição Federal, que diz: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]” (PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 70, BRASIL, 1988).

O TCU, com base no conjunto de princípios e práticas em contratações públicas divulgadas pelos institutos internacionais CIPS e NIGP, enuncia que um **Programa de Gestão de Desempenho** colabora para o atingimento dos objetivos e metas definidas, demonstra valor com as partes interessadas e contribui para a melhoria contínua das aquisições. Sem tal programa, o órgão poderá amargar consequências do tipo: ausência de uma visão integrada entre as necessidades organizacionais e a área de compras;

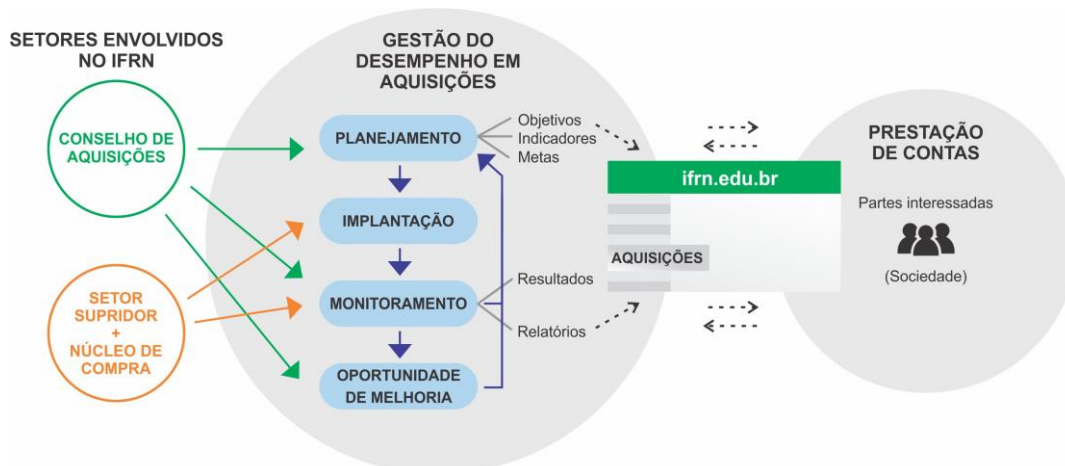
desalinhamento entre objetivos organizacionais, atividades e recursos em aquisições; desmotivação dos servidores que trabalham nessa área; impossibilidade de realizar uma avaliação sobre as atividades desempenhadas; não identificação de melhorias; e ausência de parâmetros para correção dos desvios (TCU, 2018).

Atualmente, a divulgação das informações sobre as aquisições públicas está prevista na Instrução Normativa nº 01/2019 - SEGES/ME, que trata da elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC). A referida IN ressalta a importância de se dar ampla publicidade ao PAC, conforme aduz o seu parágrafo 3º, do Artigo 8º: “O relatório do PAC, na forma simplificada, deverá ser divulgado no sítio eletrônico do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG, em até quinze dias corridos após a sua aprovação” (BRASIL, 2019c). No entanto, os dados constantes no plano se consubstanciam em declarações de aquisições futuras, não havendo outros dados para o acompanhamento sobre itens que foram ou não adquiridos, por exemplo.

Dessa forma, o que se almeja é um modelo mais complexo, que privilegie, além das aspirações futuras de compra, os aspectos do seu acompanhamento e prestação de contas. Com base nas recomendações do TCU (2018), o IFRN pode criar um modelo de Gestão de Desempenho em Aquisições, prevendo objetivos, metas, indicadores, monitoramento e a prestação de contas da sua execução. Todas essas informações, assim como o PAC, deverão estar clara e diretamente disponíveis na página inicial no site do Instituto: www.ifrn.edu.br.

Aproximando essa prática à realidade do IFRN, parte-se da presunção de que o Conselho de Aquisições e o Setor Supridor dos Núcleos de Compra estejam estabelecidos. Além disso, o site institucional do órgão serviria com o principal canal de interação com a sociedade, onde os relatórios sobre as aquisições estariam disponibilizados. A Figura 27, a seguir, ilustra como essa Prática poderia ser definida no Instituto.

Figura 27 – Solução da Prática – Gestão de Desempenho e Prestação de Contas em Aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em TCU (2018)

A próxima Prática é relativa à “Gestão de riscos em aquisições”. Riscos podem ser conceituados como os efeitos das incertezas provenientes de fatores internos e externos que recaem sobre os objetivos das organizações (ABNT, 2009). A combinação dos fatores “incerteza” e “impacto” é o que faz o risco acontecer (CAMARGO JÚNIOR *et al.*, 2014). Assim, como há o elemento da incerteza, as entidades devem gerir antecipadamente os seus riscos, na perspectiva de lidar com eles de forma preventiva.

A gestão de riscos pode ser conceituada como uma ferramenta para: “[...] fazer com que os objetivos organizacionais sejam atingidos independentemente da presença de riscos ou da sua ocorrência, graças a ações que devem ser tomadas antes e depois da ocorrência de um sinistro [...]” (MICCUCI, 2008, p. 69-70). Para a área das aquisições, a gestão de riscos tem sentido similar, existindo para: “[...] gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de gestão de contratações [aquisições]” (TCU, 2018, p. 77).

A administração dos riscos pode ser visualizada como uma sequência de etapas executadas, que vão desde a identificação ao monitoramento dos riscos. O quadro 26, a seguir, resume de forma sintética as etapas da gestão de riscos para as aquisições.

Quadro 26 – Etapas do gerenciamento dos riscos em aquisições

Etapa	Descrição
Identificação dos principais riscos	Definição de eventos que possam impactar o planejamento , a seleção , a gestão do contrato e os resultados pretendidos .
Avaliação dos riscos identificados	Mensuração da probabilidade de ocorrência, e o impacto deles para a contratação e o órgão.
Tratamento dos riscos	Ação para reduzir a probabilidade ou as suas conseqüências, e definição de condutas de contingência.
Implementação	Esforços para a integração dos riscos das contratações aos objetivos do órgão.
Monitoramento	Definição de medidas de desempenho para os riscos, e elaboração de relatórios periódicos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Fenili (2018) e Brasil (2017).

A partir do quadro anterior, percebe-se que a etapa de identificação dos riscos envolve as fases de planejamento, seleção, gestão do contrato e resultados pretendidos, ou seja, cobre todo o fluxo das aquisições. Essa abrangência está prevista na seção III, da IN nº 05/2017-SEGES/MP, que trata sobre a contratação de serviços pela Administração Pública federal. Já o Anexo IV, da mesma norma, traz um modelo do mapa de riscos, prevendo: a probabilidade; o impacto; a ação preventiva; e a ação de contingência (BRASIL, 2017).

A etapa da avaliação dos riscos, dar-se pela relação entre a Probabilidade (Incerteza) e o Impacto, gerando-se, como resultado, a Matriz de Riscos, a qual pode ajudar na avaliação e priorização daqueles riscos que requerem maior grau de atenção (BRASIL, 2020f). O Quadro 27, a seguir, traz um exemplo de avaliação de riscos, a partir de uma escala de classificação que varia entre pequeno, médio e grande. Vale dizer que essas escalas podem ser alteradas, usando-se uma maior amplitude, como por exemplo: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto (BRASIL, 2020f). Depois de ser feita a classificação dos riscos, eles podem ser dispostos em uma matriz, para melhor visualizar aqueles riscos considerados críticos.

Quadro 27 – Exemplo de escalas e Matriz de Riscos

Riscos	Probabilidade			Impacto		
	Pequena	Média	Alta	Pequeno	Médio	Alto
1	x			x		
2	x				x	
3			x	x		
4			x		x	
5			x			x
6		x				x
Matriz de Riscos						
Impacto		Alto		6		5
		Médio	2			4
		Pequeno	1			3
Probabilidade		Pequena		Média		Alta
		Probabilidade				

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de BRASIL (2020f)

No quadro anterior, foi feita a classificação dos riscos quanto a probabilidade e o impacto e, logo em seguida, foi construída a matriz de riscos. O preenchimento da matriz pode ser da seguinte forma: o Risco 5, por exemplo, foi classificado como de probabilidade “Alta”, e de impacto também “Alto”. Dessa forma, na matriz, esse risco ocupou uma posição, no eixo das abscissas, correspondente a classificação “Alta”; e, no eixo das ordenadas,

também ocupou uma posição correspondente a classificação “Alta”. Portanto, ele está em um quadrante da matriz considerado crítico, destacado na cor vermelho mais forte.

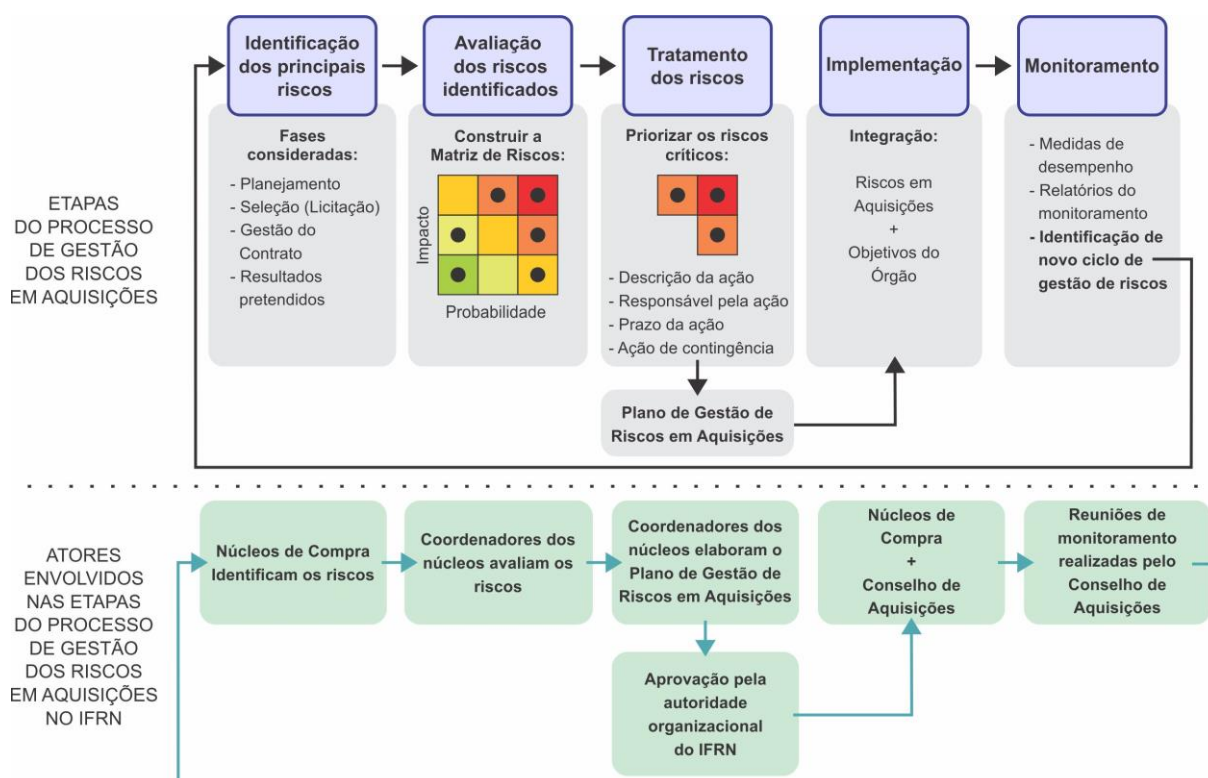
Assim, o Risco 5 deve ser tratado com preferência, juntamente com os Riscos 4 e 6, que tiveram uma classificação de risco considerada “Alto(a)”, quanto a probabilidade e/ou ao impacto. Dessa forma, pode-se dizer que os riscos 4, 5 e 6 são riscos “absolutamente inaceitáveis” (BRASIL, 2020f, p.27), pois têm alta probabilidade de ocorrer e causar algum impacto na organização.

Após priorizar os riscos em uma matriz, será possível ir para a etapa de tratamento dos riscos, onde será estabelecido a descrição das ações, os responsáveis por elas, o prazo e a ação de contingência para o caso de o sinistro ocorrer. Isso propiciará a construção de um Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições, o qual deverá ser aprovado pela autoridade organizacional e integrado aos riscos organizacionais, contemplando a etapa da implementação (FENILI, 2018).

Por fim, cabe a última etapa, a do monitoramento dos riscos, necessária para observar o acompanhamento deles e, caso necessário, fazer ajuste de possíveis desvios (FENILI, 2018).

Dessa forma, com base nas etapas do gerenciamento dos riscos, desenvolveu-se uma solução para a implementação dessa Prática no IFRN. A Figura 28, a seguir, ilustra todas as etapas e pontos a serem considerados em cada uma delas, bem como, suscita os possíveis atores que poderão participar nesse processo.

Figura 28 – Solução da Prática – Gestão de riscos em aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Brasil (2017); Fenili (2018); e Brasil (2020)

Agora será tratado sobre a Prática referente às “Sanções em aquisições”, a qual guarda relação com o descumprimento de alguma cláusula por parte do fornecedor. As sanções são “[...] consequência da inobservância ou observância inadequada a um comportamento descrito pela norma jurídica. Sua aplicação e registro devem ser realizados pelos órgãos e autoridades que detém competência para fazê-lo.” (BRASIL, 2014).

Em que pese as variadas nuances que podem ensejar um processo de sanção administrativa em aquisições, reserva-se aqui a tentar ilustrar uma sequência lógica de etapas de um processo de sanção administrativa, a fim de traçar diretrizes para nortear a governança nesse tema (FENILI, 2018).

Em adição aos passos descritos a seguir, faz-se necessário o gestor público observar os ditames da Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e, também, ele deve prestar atenção nas peculiaridades da legislação que regulamento o procedimento licitatório usado, por exemplo: o Pregão Eletrônico e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) possuem bases normativas diferentes. O Quadro 28, a seguir, esboça uma sequência de passos exemplificativos de um processo de penalização a um fornecedor.

Quadro 28 – Passos para a penalização de fornecedores

Passos	Fatos
--------	-------

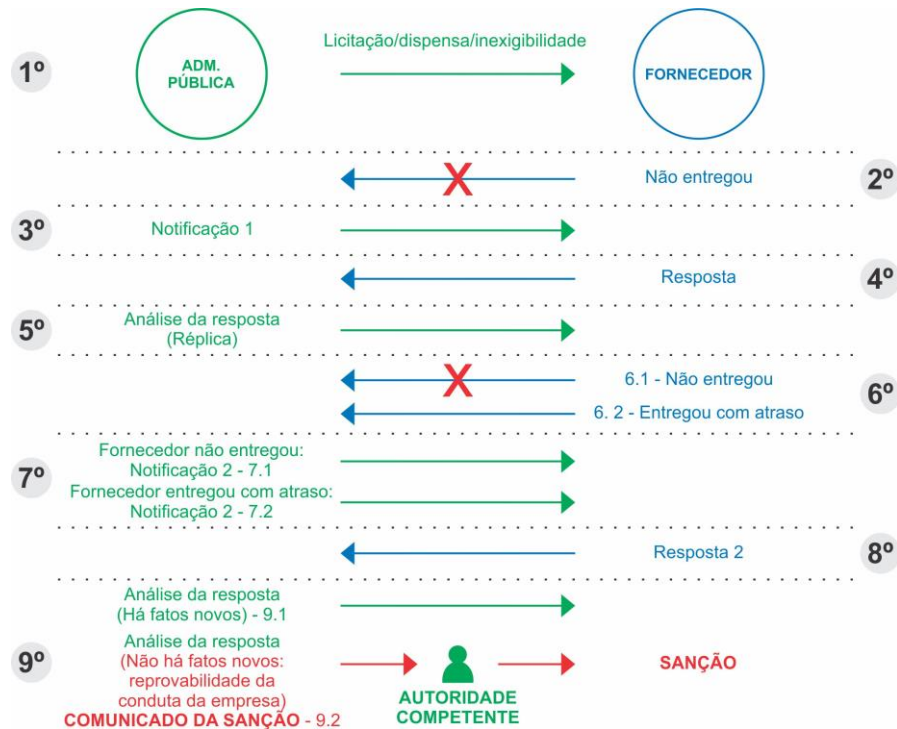
1º Passo	A Administração Pública adjudica um objeto licitado para um determinado fornecedor, fruto de uma licitação/dispensa/inexigibilidade.
2º Passo	O fornecedor não entregou o objeto à Administração Pública.
3º Passo	A Administração faz a 1ª Notificação ao fornecedor, contendo: teor da inadimplência; prazo para manifestação (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99); e o modo de registro do envio da notificação, com aviso de recebimento ou confirmação de leitura, por exemplo.
4º Passo	O fornecedor envia uma resposta → 5º passo; ou O fornecedor não respondeu → 7º passo.
5º Passo	A Administração analisa a resposta do fornecedor, e considera na tomada de decisão: as alegações; o histórico do fornecedor; e a decisão sobre prorrogar o prazo de entrega, ou não.
6º Passo	Mesmo depois de enviar a resposta, o fornecedor NÃO ENTREGOU; ou ENTREGOU COM ATRASO.
7º Passo	A administração NÃO RECEBEU → Faz-se a 2ª Notificação ao fornecedor, contendo: multa; suspensão do direito de licitar; e prazo de defesa (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99); ou A administração RECEBEU COM ATRASO → Faz-se a 2ª Notificação ao fornecedor, contendo: multa; e prazo de defesa (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99).
8º Passo	O fornecedor envia uma resposta.
9º Passo	A administração considera se na resposta há fatos novos na resposta do fornecedor: HÁ FATOS NOVOS → a Administração faz as suas considerações; NÃO HÁ FATOS NOVOS → configura-se a reprovabilidade da conduta da empresa, enviando a COMUNICADO DE SANÇÃO à autoridade competente para a sua expedição ao fornecedor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Fenili (2018)

Vale salientar que, conforme mencionado, a sequência de passos do quadro anterior é exemplificativa, podendo haver mudanças de acordo com o caso concreto. Da mesma forma, a dosimetria das sanções a serem aplicadas vai variar de acordo com o caso concreto.

Alinhando essa Prática para o IFRN, pode-se propor que o Conselho de Aquisições elaborasse um documento oficial estabelecendo os passos para as sanções administrativas, a fim de facilitar e padronizar o trato com essa questão no órgão. A Figura 29, a seguir, traz uma representação gráfica da solução, ilustrando os passos para sanções.

Figura 29 – Solução da Prática – Passos para sanções administrativas



A última Prática diz respeito à “Participação da auditoria interna nas aquisições”. Ela foi prevista no Relatório do Acórdão nº 588/2018 do TCU. Segundo Castro (2011), a auditoria interna tem um papel relevante, ao ponto que pode ajustar controles vistos como impróprios e apontar melhorias para resultar em um trabalho mais eficiente nas organizações.

O TCU (2018, p.63), a partir da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF), coloca que: “A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação [de] sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas”. Com esse entendimento, nota-se que o papel da auditoria interna é exercida como sinônimo de parceira para com a gestão, ajudando-a no cumprimento dos seus objetivos.

No entanto, quanto a relação da auditoria interna com a gestão, o TCU esclarece que ela deve ser dar de forma autônoma: “[...] os auditores não devem ser alocados na execução de atividades que serão por eles avaliadas, sob pena de perda de objetividade.” (TCU, 2018, p.63). Com base nisso, os auditores internos não podem exercer qualquer atividade dentro do processo de aquisição – incluindo emissão de pareceres, pois isso poderia prejudicar uma possível avaliação que o auditor faria posteriormente ao processo, e ao mesmo tempo, caracterizaria cogestão, o que não é permitido na relação entre auditor e gestão (TCU. 2018).

No que tange ao trabalho da auditoria organizacional nos controles internos das aquisições, o TCU (2018, p. 63) levantou que em “43% das organizações, não há relatórios

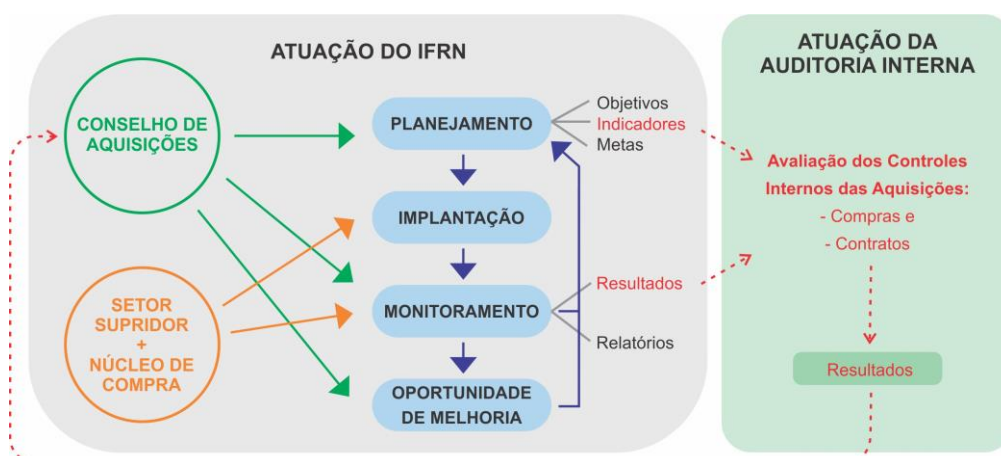
contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações [aquisições]”. Isso enfraquece a governança nessa área, podendo haver “[...] riscos não tratados adequadamente na área de gestão de contratações.” (TCU, 2018, p.63).

Dessa forma, a auditoria interna entra em cena com um papel importante nas aquisições, no sentido de avaliar se os controles internos das compras estão sendo utilizados de forma correta para o atingimento dos objetivos das aquisições públicas.

Como o planejamento e a execução dos trabalhos da auditoria interna são independentes, para pôr em execução esta prática, aconselha-se fazer uma reunião entre a cúpula organizacional das aquisições do IFRN juntamente com os seus auditores internos. A partir disso, a auditoria atua de forma independente, prevendo a investigação no seu planejamento anual e desenvolvendo ferramentas para realizar a avaliação dos controles usados. Vale salientar que a auditoria interna deverá comunicar aos órgãos de controle externo sobre essa atuação, ressaltando que está cumprindo com aquilo que está previsto em alguns acordãos.

Assim, com base no que foi visto para essa Prática, e a partir da solução gerada para a Prática da Gestão do Desempenho em Aquisições, estruturou-se um modelo mostrando como poderia ser a atuação da auditoria interna nos trabalhos relativos às aquisições no IFRN. A auditoria atua para avaliar os indicadores da gestão das aquisições, repassando os resultados dos levantamentos ao Conselho de Aquisições, para avaliar e discutir os ajustes neles, se necessários. A Figura 30, a seguir, traz uma representação gráfica dessa solução.

Figura 30 – Solução da Prática – Atuação da auditoria interna nas aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em TCU (2018)

Visto sobre todas as práticas evidenciadas para cada uma das atividades dos mecanismos da governança em aquisições, a seguir, faz-se a disposição delas, em forma de

ações sequenciadas, em uma estrutura geral (*Framework*) de suporte à Governança e a Gestão das Aquisições para o IFRN.

5.3 Disposição das práticas em um *Framework* Geral

A disposição de todas as Práticas em um *Framework* Geral se deu a partir da relação delas com cada um dos mecanismos da Governança Pública: Liderança; Estratégia; e Controle. Com essa estrutura geral, pretende-se apresentar as práticas em forma de ações sequenciadas, para facilitar a implementação pelo IFRN. A Figura 31, a seguir, esboça o *Framework* Geral, e após ele, será explicado sobre o sequenciamento das Práticas.

Figura 31 – Solução - *Framework* Geral das práticas de governança e gestão das aquisições para o IFRN



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O “Conselho de Aquisições” seria a primeira Prática a ser desenvolvida pois, a partir dela, abre-se a possibilidade para a criação de outras práticas. Ela também tem relação direta

com o estabelecimento e promoção do mecanismo da Liderança nas aquisições. Assim, o Conselho de Aquisições não depende de qualquer outra prática para ser implementada.

Depois de criado o Conselho de Aquisições, pode-se implementar a Prática da “Ouvidoria em Aquisições”, a qual depende da criação do Conselho, pois é ele quem fará a recepção e o direcionamento das manifestações relacionada às aquisições, advindas da ouvidoria.

A Prática seguinte é a “Segregação de Funções no processo de aquisição”, também dependente do Conselho de Aquisições, pois será esse colegiado que elaborará os documentos prevendo as atividades e os servidores/setores responsáveis por cada uma delas.

A última Prática do mecanismo da Liderança é a “Gestão por competência e avaliação de desempenho do pessoal de aquisições” também depende do Conselho de Aquisições, pois o colegiado como liderança organizacional na área, fará um levantamento, com base no modelo e diretrizes defendido por Silva, Brito e Ayres (2019), para desenvolver a gestão por competências nas aquisições.

A primeira Prática do Mecanismo da Estratégia é “Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte (supridor)” e deve ser construída para dar o suporte na operacionalização da centralização das compras. Essa prática depende de todas as Práticas do mecanismo da Liderança, especialmente da criação do Conselho de Aquisições, e ela serve como instância estratégica intermediária na execução dos planos estratégicos.

Criado o Setor Supridor, o Conselho de Aquisições pode iniciar o trabalho da Prática “Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica em aquisições”, a qual possibilitará criar as diretrizes, políticas, missão, visão, valores, objetivos, metas e indicadores em compras. Assim, o Conselho de Aquisições lidera o plano e o Setor Supridor dar o suporte tático e operacional para a sua implementação. A Prática da Gestão Estratégico em Aquisições depende de todas as Práticas anteriores, dos mecanismos da Liderança e da Estratégia.

As próximas Práticas são do mecanismo do Controle, a começar pelo “Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições”, a ser realizada pelo Conselho de Aquisições, conjuntamente com o Setor Supridor de cada Núcleo de Compra. Esses dois setores serão os responsáveis por acompanhar os resultados e prestar contas das aquisições. Assim, essa prática depende de todas as Práticas anteriores, dos mecanismos da Liderança e da Estratégia.

A Prática “Gestão de riscos em aquisições” envolve o Conselho de Aquisições e o Setor Supridor, além disso, as suas atividades estão diretamente relacionadas aos objetivos

estabelecidos no planejamento, de forma que nenhum riscos os impeça de ocorrer. Por isso, essa Prática depende de todas as Práticas anteriores, dos mecanismos da Liderança e da Estratégia.

A Prática “Estabelecer diretrizes para as sanções em aquisições” serve para dar um padrão norteador nas sanções administrativas das compras. Ela pode ser corporificada por meio de um documento oficial, partindo do Conselho de Aquisições. Assim, essa Prática depende da Prática Conselho de Aquisições, do mecanismo da Liderança. Não há que se falar em estratégia para a penalização, pois as sanções são estabelecidas por lei.

E a última Prática é a “Participação da auditoria interna em aquisições”, a qual deve existir de forma independente, sem vinculação com a gestão. Diante disso, ela não depende de nenhuma outra Prática dos mecanismos da Liderança, Estratégia e/ou Controle. Porém, os resultados da avaliação dos controles internos usados nas aquisições devem ser remetidos ao Conselho de Aquisições, para que o colegiado, como liderança das compras, observe as possibilidades de melhoria.

Construídas as Práticas e o *Framework* Geral delas para o IFRN, a seguir, mostra-se os resultados da avaliação sobre essas soluções criadas para o órgão.

5.4 Avaliação das Práticas e do *Framework* Geral

Entre os 10 servidores avaliadores, que formavam a Comissão de Implementação do PCCP do IFRN, obteve-se a resposta de 8 deles, não havendo o retorno de 2 membros da Comissão. Como as identidades dos respondentes não será revelada, optou-se por usar a seguintes nomenclatura, definida aleatoriamente e identificada particularmente pelo pesquisador: A1; A2; A3; A4; A5; A6; A7; e A8. Dessa forma, os resultados a seguir mostram o julgamento das Práticas e do *Framework* Geral para esse grupo.

Como visto na metodologia, o instrumento de avaliação era composto por 4 questões, e está disponível para consulta no APÊNDICE A.

Na Questão 1, que perguntava “Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?”, apresenta-se como resultado a média simples de aprovação do objeto avaliado, variando de “0” a “10”. Na Questão 2, que perguntava “Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?”, apresenta-se como o resultado a contagem do “sim” e do “não” em relação a concretização do objeto avaliado. Na Questão 3, que perguntava “Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?”, apresenta-se como o resultado, também, a contagem

do “sim” e do “não” em relação a existência de discussão do objeto avaliado pela Comissão. E, na Questão 4, que perguntava “Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre)?”, evidencia-se os comentários redigidos pelos avaliadores, relacionando-se o que eles disseram com as escolhas das questões anteriores.

A apresentação dos resultados da avaliação das Práticas e do *Framework* Geral segue a mesma sequência utilizada na construção deles, ou seja, com base nos mecanismos da Governança Pública (Liderança, Estratégia e Controle). Por último, será visto a aceitação do *Framework* Geral.

Dessa forma, a seguir, apresenta-se o resultado da avaliação das Práticas pertencentes ao mecanismo da Liderança.

5.4.1 Avaliação das Práticas da Liderança

A Prática “Conselho de Aquisições” teve uma média de aprovação de 9,38 pontos, mostrando que ela é bem aceita pelos avaliadores (Questão 1); a maioria dos respondentes, 7 (sete), disseram que ela não está sendo concretizada no IFRN, e 1 (um) disse que ela vem sendo desenvolvida (Questão 2); e a maioria dos examinadores, 7 (sete), disseram que a Prática já foi discutida ou está em processo de discussão pela Comissão, e 1 (um) disse que ela não foi discutida (Questão 3).

Em que pese a previsão de discussão dessa Prática pela maioria dos avaliadores, pelos seus discursos, na Questão 4, entendeu-se que eles veem essa prática sendo concretizada a partir da existência de um setor sistêmico:

A comissão chegou a discutir e incluir no Relatório Final a necessidade da criação de um setor sistêmico de compras, subordinado à Diretoria de Licitações, que ficaria responsável por elaborar diretrizes e indicadores sistêmicos relacionados à organização, execução e controle das licitações no âmbito do IFRN; bem como coordenar, supervisionar e orientar os trabalhos dos núcleos. As atribuições desse setor assemelham-se às do Conselho ora apresentado (AVALIADOR A7, 2021).

Percebe-se que a proposição da comissão para a criação de um setor sistêmico aborda, em certos aspectos, as atribuições do Conselho de Aquisições, indo além e envolvendo questões relacionadas à gestão, a saber: “supervisionar e orientar os trabalhos dos núcleos” (AVALIADOR A7, 2021). Porém, a proposição do Conselho serviria para separar as atividades estratégicas daquelas de gestão, ou seja, o Conselho atuaria como uma instância

consultiva, envolvendo a participação de todos os núcleos de compra e de outros setores, discutindo questões estratégicas sobre aquisições, criação de políticas, diretrizes, objetivos e planos de logística de suprimentos (PAIM TERRA, 2018; FERRER, 2015).

Assim, acredita-se que o Conselho de Aquisições atuaria em conjunto com a existência de um setor sistêmico de compras, operando de forma complementar, para tratar de questões estratégicas. O Avaliador A2 (2021) ressaltou a importância de haver uma instância sistêmica de aquisições no IFRN, pois:

[...] ações voltadas para otimização e centralização de compras, comumente esbarram na falta de coordenação, suporte e orientações sistêmicas. A intenção é coordenar as ações integradas dos núcleos e oferecer suporte relacionado às contratações mais complexas, criando um contexto de compartilhamento para que não exista a repetição de objetos em processos licitatórios, acarretando economia de tempo e financeira.

Outro avaliador ponderou que essa instância sistêmica já foi pensada no Plano de Centralização das Contratações Públicas, como sendo o setor sistêmico de aquisições, subordinado à Diretoria de Licitações, evidenciando que: “A proposta já foi apresentada ao Pró-Reitor de Administração e Reitor” (AVALIADOR A4, 2021).

Pelo discurso de um dos avaliadores, ficou perceptível que não houve a discussão sobre a criação de uma instância nos moldes de um Conselho, mas sim de um setor sistêmico: “A Comissão de centralização de compras pensou num cenário com o setor de compras sistêmico, [...], mas não vislumbrou a criação do conselho de aquisições.” (AVALIADOR A3, 2021). O Avaliador A8 (2021) ponderou a importância do Conselho de Aquisições, ao dizer que: “A prática avaliada tem o potencial de empreender uma atuação estratégica à área de compras e contratações”.

Em complemento, o TCU (2018) coloca que o Conselho de Aquisições deve ser formado por diversos integrantes da organização. Com base nisso, acolhe-se a proposição do Avaliador A1 (2021), que ensejou: “[...] inserir a gestão de materiais e a Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional [PRODES] no conselho.”.

Diante disso, conclui-se que o Conselho de Aquisições pode existir em paralelo com um setor sistêmico de compras, pois eles terão atribuições diferentes. E, considerando as proposições feitas, percebe-se que é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, acrescentando ao Conselho de Aquisições, a PRODES e a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio. A Figura 32, a seguir, ilustra a Prática após as alterações advindas da avaliação.

Figura 32– Solução da Prática – Conselho de Aquisições (alterada após avaliação)



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A Prática “Ouvidoria em Aquisições” teve uma média de aprovação de 9,29 pontos, mostrando que ela é bem aceita pelos avaliadores (Questão 1); a maioria dos examinadores, 5 (cinco), disseram que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN, e 2 (dois) disseram que ela está sendo realizada (Questão 2); e a maioria dos respondentes, 5 (cinco), também disseram que essa prática não foi discutida pela Comissão, e nenhum disse ter havido discussão sobre ela (Questão 3).

Apenas dois comentários foram feitos na Questão 4, e um deles destaca que essa prática, ou algo semelhante, não esteve presente nas discussões da comissão: “não foi vislumbrado pelos seus membros [da Comissão], a questão das solicitações de informações que a sociedade pode realizar por meio da Lei de Acesso a Informação, que são recepcionados pela Ouvidoria.” (AVALIADOR A3, 2021). Um dos avaliadores, que disse que essa Prática vem sendo desenvolvida no Instituto, salientando que apesar de existir, ela precisa ser melhorada: “Os canais estão disponíveis a sociedade, porém falta mais transparência e divulgação destes.” (AVALIADOR A4, 2021).

Assim, apesar de haver o canal de comunicação com a sociedade, (no site que IFRN, que direciona ao Portal FalaBR), parece ser necessário melhorar a sua divulgação, para que a sociedade tome conhecimento dessa via interativa com o órgão (CGU, 2012; PORTAL FALA.BR, 2021).

Dessa forma, apesar de um avaliador dizer que Prática semelhante existe, vislumbra-se espaços para a sua melhoria. O IFRN deve conjecturar a importância da ouvidoria nas aquisições, deixando esse canal com acesso mais facilitado para a sociedade, pois esse é um meio de prestação de contas muito importante na Administração Pública (FONTANA, 2016).

Diante disso, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, permanecendo como está sugerida na Figura 20, do subcapítulo 5.2.1, da Proposição de Mudança.

A Prática “Segregação de funções no processo de aquisição” teve uma média de aprovação de 9,06 pontos, evidenciando que ela teve boa aceitabilidade pela comissão avaliadora (Questão 1); 4 (quatro) respondentes disseram que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN, mas também 4 (quatro) avaliadores disseram que ela está sendo implementada (Questão 2); e a maioria dos examinadores, 4 (quatro), disseram que essa prática já foi discutida pela Comissão, e 1 (um) deles disse que ela nunca foi discutida (Questão 3).

A divisão de opiniões presente na Questão 2 é percebida, e pode ser explicada, em dois comentários feitos na Questão 4, a saber: “Em virtude da escassez de servidores disponíveis [...], muitas vezes ocorre a superposição de funções, exemplo, o pregoeiro atuar na fase interna, mesmo que informalmente, [...]” (AVALIADOR A4, 2021); e “Observamos um aspecto positivo nos campi em relação a uma atuação coletiva, buscando a divisão de tarefas, executando ações que envolvem o setor requisitante e Diretoria de Administração.” (AVALIADOR A2, 2021).

Assim, por esses discursos, parece haver a segregação de funções em alguns casos, porém, sendo realizada de maneira informal, a depender da coletividade de determinados grupos. Um dos avaliadores relatou sobre a dificuldade em fazer a segregação de funções no IFRN, e as consequências que isso tem provocado no órgão:

De modo geral, a segregação de funções nas aquisições do IFRN ainda é insipiente. Há processos de contratações nos quais apenas um servidor elabora todos os documentos (ETP, TR, etc.). A equipe de planejamento só existe na portaria, mas na prática apenas um servidor faz o trabalho. Isso é reflexo da ausência de equipes especializadas e de um planejamento ineficaz (na prática o planejamento é proforma, não é estratégico). O que acaba sobrecarregando e contribuindo para a ocorrência de erros e inconsistências nos processos. Além disso, não há efetivamente, uma instância de revisão dos processos. Com isso os processos acabam retornando da PROJU como muitas observações e recomendações de ajustes, demandando ainda mais tempo. (AVALIADOR A7, 2021).

Um outro avaliador diz que a dificuldade em realizar a segregação de funções se dar pela limitação de servidores: “Alguns campi têm dificuldade em implementar a segregação de função em virtude do número de servidores” (AVALIADOR A6, 2021). Outro examinador destacou que na comissão: “[...] foi relatado pra seguir a orientação da IN 5/2017, que consta

claramente a necessidade da segregação de funções nos processos de aquisições e contratações.” (AVALIADOR A3, 2021). Essa segregação prevista na IN nº 05/2017 é importante, já que ela trata dos recebimentos provisório e definitivo na gestão dos contratos administrativos de serviços terceirizados (Art. 50, BRASIL, 2017).

Assim, apesar dos avaliadores dividirem as opiniões em relação a existência da segregação de funções no IFRN, alguns comentários isolados relevam uma situação que precisa ser melhorada, por meio do estabelecimento formal da segregação, a fim de se ter maior produtividade, menor conflito de interesse e menos atos antieconômicos (SILVA, 2013).

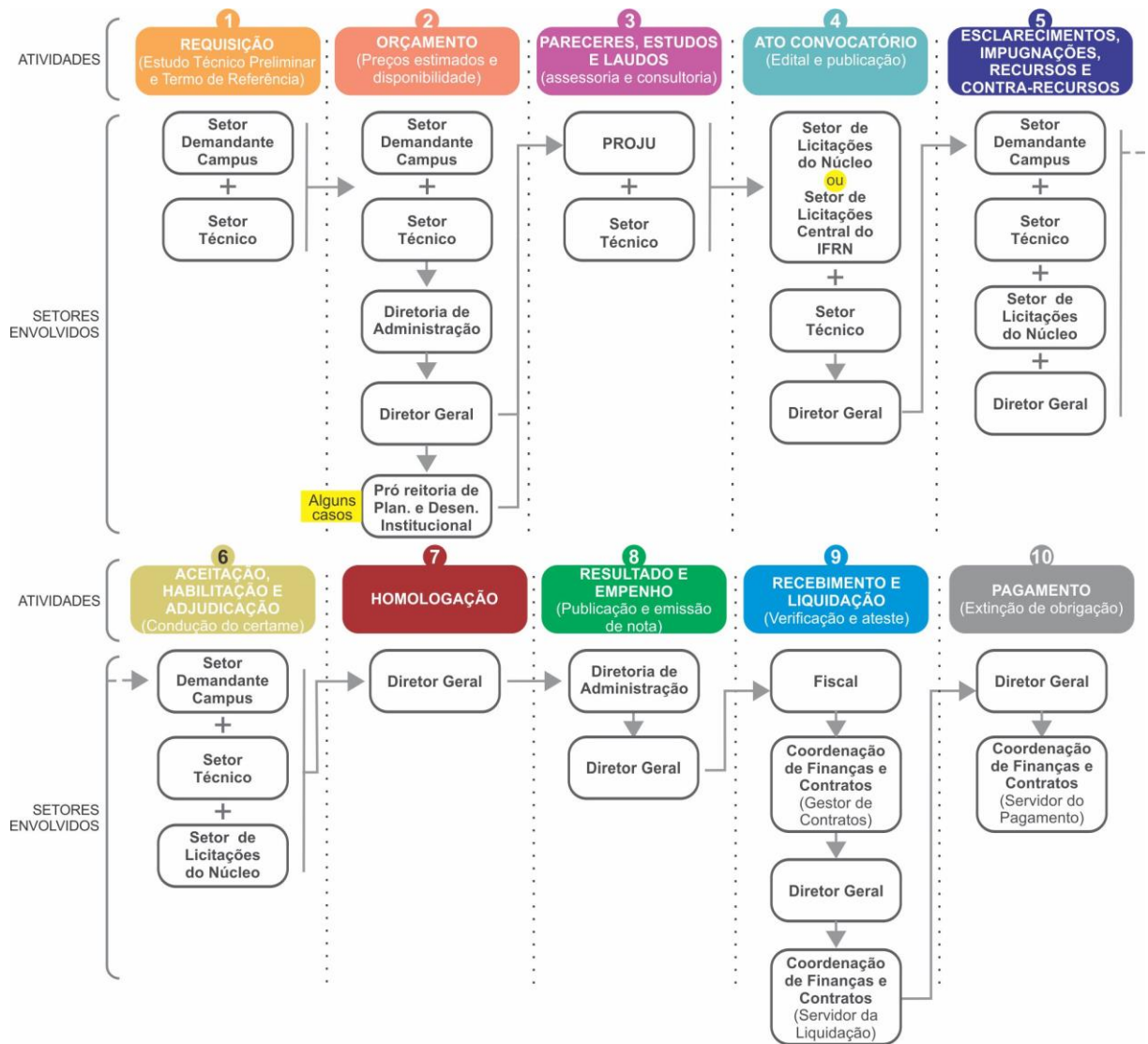
Em relação às adequações necessárias à solução desta prática, o Avaliador A1 (2021) propõe que: “determinadas contratações necessitam de uma avaliação sistêmica da PRODES [Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional] e essa tramitação precisa ser considerada.”. De acordo com o Regimento do IFRN, a PRODES responde pelos processos estratégicos, relacionados ao funcionamento de todos os *campi* (IFRN, 2010). Dessa forma, esse setor será inserido na solução dessa Prática, na Atividade 2 (Orçamento).

O mesmo avaliador ainda pondera que a fase de operacionalização da licitação poderá ser realizada de forma centralizada por um único departamento, e não pelos Núcleos de Compra, veja: “O relatório final apresentado pela Comissão [...] não veda a possibilidade de criação de setor de licitação nos núcleos, porém recomenda a concentração dessa atividade na atual Diretoria de Licitação da Reitoria.” (AVALIADOR A1, 2021). Dessa forma, considerando essa afirmação, também será inserido o Setor de Licitações Central do IFRN na solução dessa Prática, na Atividade 4 (Ato Convocatório).

Por fim, o Avaliador A1 (2021) destaca a importância de segregar as funções financeiras daquelas de contratos: “a segregação entre Contratos e Finanças, [...] é essencial.” (AVALIADOR A1, 2021). Assim, sugere-se a segregação dessas atividades de forma explícita na solução dessa prática, alterando também a Atividade 9 (Recebimento e Liquidação).

Diante desses apontamentos de mudança, percebe-se que é necessário fazer as alterações apontadas. A Figura 33, a seguir, ilustra a Prática após as alterações da avaliação.

Figura 33 - Solução da Prática – Segregação de funções em Aquisições (alterada após avaliação)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Silva (2013, p. 45)

A Prática “Gestão por competência e avaliação de desempenho do pessoal de aquisições” teve uma média de aprovação de 9,06 pontos, mostrando que ela é bem aceita pela comissão (Questão 1); a maioria dos avaliadores, 6 (seis) disseram que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN, e outros 2 (dois) disseram que sim, ela está sendo concretizada (Questão 2); dos que disseram que ela não está sendo concretizada, 5 (cinco) examinadores informaram que essa prática não foi discutida pela Comissão, e 1 (um) avaliador disse que ela já foi discutida (Questão 3).

Quanto aos comentários tecidos na Questão 4, eles evidenciam o que a maioria dos avaliadores disseram em relação a ausência da realização de uma gestão por competências e avaliação de desempenho do pessoal relativo às aquisições.

Foram tecidos comentários no sentido de que as ações planejadas pela comissão são restritas às questões de escolha do perfil e capacitação dos servidores que atuarão nas

aquisições, ratificando aquilo que a maioria declarou sobre a Comissão não ter discutido sobre esse assunto, da forma como foi apresentado no instrumento de avaliação. Nesse entendimento, um dos avaliadores disse:

A comissão estabeleceu que os membros do núcleo fossem escolhidos, preferencialmente, dentre aqueles possuidores do Curso de Formação de Pregoeiros Públicos ou na área de Licitações. Porém é uma ação pontual e de sugestão. A gestão por competência seria algo bem mais efetivo e complexo (AVALIADOR A2, 2021).

O Avaliador A7 (2021) acrescentou mais algumas informações, dizendo que:

A comissão chegou a discutir o perfil dos servidores que deveriam atuar nos núcleos, como por exemplo, aqueles que tem formação de pregoeiros e/ou conhecimento acerca da fase interna das compras e contratações públicas, mas isso ficou de uma maneira bem superficial no relatório. No documento, orienta-se que os Diretores Gerais dos campi devem indicar servidores com esse perfil para compor os núcleos, os quais passarão por treinamento e capacitação.

Um outro avaliador comentou que o: “Único ponto discutido pela comissão, foi a necessidade de capacitações regulares para os servidores que desenvolve trabalho na área, de forma que estes servidores tenham prioridade nos editais de capacitações realizadas pelo IFRN.” (AVALIADOR A3, 2021). Já o Avaliador A4 (2021) disse que a gestão por competência e avaliação de desempenho “[...] não é comum no IFRN, necessitando toda uma mudança de sistema de trabalho a ser realizado pela Gestão de Pessoas.”.

Esses comentários demonstram a visão da Comissão pela ausência da Prática e a não discussão dela. Porém, apesar disso, um dos avaliadores, que ponderou pela existência de prática semelhante no IFRN, escreveu que:

Já existe um [em] curso um trabalho semelhante conduzido pela CODEPE [Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal]. Para evitar possíveis constrangimentos, qualquer iniciativa para a promoção da gestão por competência deve ser construído em parceria com o referido setor.” (AVALIADOR A1, 2021).

Assim, com esse discurso, percebe-se a oportunidade para o desenvolvimento, ou aprimoramento, da Prática indicada, uma vez que a CODEPE pode ajudar, conjuntamente com os setores envolvidos nas aquisições, no processo de implementação dela, dado que a sua atuação tem relação direta com o tema.

Dessa forma, apesar de um dos avaliadores ter dito que Prática semelhante já existe, a maioria deles tiveram uma percepção diferente, ao afirmarem que não é desenvolvida a Gestão por Competência e Avaliação de Desempenho de Pessoal de forma direcionada às aquisições no IFRN. Esse tema é importante, uma vez que com ele é possível estabelecer o planejamento, a avaliação do desempenho, o aperfeiçoamento e a provisão dos cargos de forma correta (SILVA; BISPO; AYRES, 2019)

Diante disso, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, permanecendo como está sugerida na Figura 24, do subcapítulo 5.2.1, da Proposição de Mudança.

Apresentados os resultados da avaliação das Práticas do mecanismo da Liderança, a seguir, apresentam-se os resultados da avaliação das Práticas pertencentes ao mecanismo da Estratégia.

5.4.2 Avaliação das Práticas da Estratégia

A Prática “Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte” teve uma média de aprovação de 6,56 pontos, obtendo uma pontuação mediana, sendo a menor média obtida entre todas as outras práticas (Questão 1); a maioria dos avaliadores, 6 (seis), disseram que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN, e outros 2 (dois) disseram que sim, ela vem sendo feita (Questão 2); dos que disseram que ela não está sendo concretizada, 4 (quatro) examinadores disseram que essa prática não foi discutida pela Comissão, e os outros 2 (dois) disseram que ela foi discutida (Questão 3).

A pontuação mais baixa dessa Prática pode ser explicada pelo entendimento de que as atribuições do setor supridor seriam as mesmas dos Núcleos de Compras, estabelecidos pelo IFRN. Os comentários de dois avaliadores, que disseram que essa Prática já está sendo concretizada, ratificam isso:

Acredito que o setor supridor se materialize nos núcleos, os quais ficarão responsáveis por avaliar, compilar e agrupar as necessidades dos campi integrantes para formulação do planejamento e gerenciamento anual das aquisições e contratações dos respectivos campi integrantes (AVALIADOR A7, 2021).

A criação dos núcleos já tem o foco em atuar como um “setor supridor” e a fase de licitação concentrada em outro setor, o que já contribui para a segregação de funções. Não recomendo a realização de licitações (seleção do fornecedor) nos núcleos, recomendo o planejamento da contratação com a sua avaliação e integração ao planejamento institucional anual, Plano de

Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2026 e Plano Anual de Contratações (AVALIADOR A1, 2021).

Assim, percebe-se que o entendimento visto nos dois comentários anteriores confirmam a ideia de que os Núcleos de Compra exercerão algumas atribuições próprias de um Setor Supridor, quais sejam: planejamento, controle, execução orçamentária e centralização das demandas (FENILI, 2018).

Esse entendimento parece ser generalizado, pois a maioria dos avaliadores que disseram “não” sobre a execução de Prática semelhante no IFRN, também entendem que o Setor Supridor se confunde com os próprios Núcleos de Compra: “O setor supridor seria de fato o próprio núcleo de compras. Sendo algo a mais, considerando a escassez de servidores, acredito ser difícil” (AVALIADOR A2, 2021). Esse avaliador chamou a atenção para a deficiência no número de servidores, o que pode comprometer a ideia de criar um setor à ais dentro de cada núcleo.

Esse entendimento da Comissão é contraditório com o que foi estabelecido no Plano de Centralização das Contratações Públicas do IFRN, enviado ao Ministério da Economia (ME). No plano, ficou definido o estabelecimento de 7 (sete) Núcleos de Compra, e não de 7 (sete) instâncias de planejamento. Porém, ajustes são passíveis e, considerando que o objetivo do ME é promover a centralização, com o IFRN centralizando a fase de licitação de todos os Núcleos de Compra em um único setor, ele está indo na direção almejada pelo Ministério.

Com isso, a fase de operacionalização das licitações não ficaria a cargo dos Núcleos de Compras, mas sim, na incumbência de um setor de licitações central, que seria a Diretoria de Licitações (DILIC), localizado na Reitoria. Essa foi uma das proposições da Comissão no seu Relatório Final (IFRN, 2020f), e foi evidenciado por um dos avaliadores: “Pelo regimento e fluxograma aprovados pelo Reitor, a operacionalização das licitações será realizada por setor sistêmico na reitoria.” (AVALIADOR A8, 2021).

Assim, pelo entendimento da maioria dos avaliadores, pode-se dizer que o Setor Supridor estaria “diluído” dentro de cada um dos Núcleos de Compra, a fim de conseguir uma gestão integrada dos processos, diminuição dos custos, melhoria na qualidade dos serviços realizados e ampliação da transparência, agregando valor às aquisições por meio de uma instância intermediária entre o solicitante e a licitação (BATISTA; MALDONADO, 2008; FENILI, 2018).

No entanto, apesar de a maioria dos avaliadores dizerem que o Setor Supridor seria o próprio Núcleo de Compra, um dos avaliadores destacou que caso a fase de licitação seja realizada em algum núcleo, o Setor Supridor seria importante: “[...] no cenário atual que os

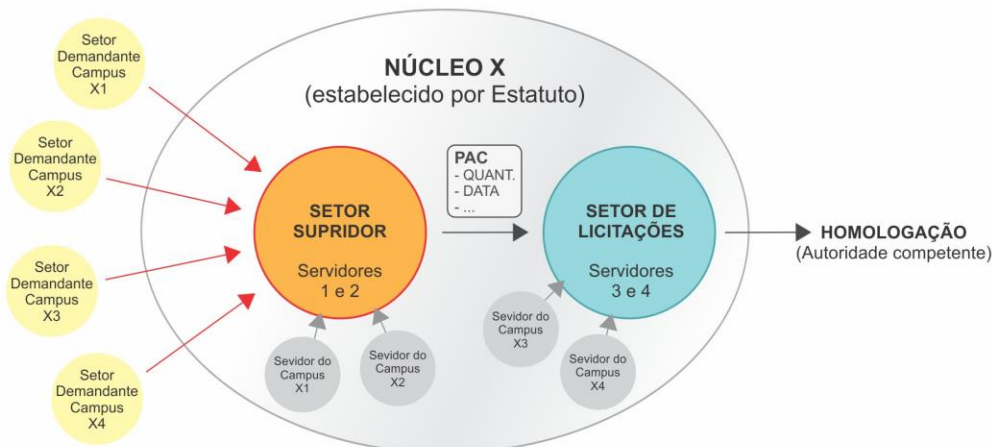
núcleos realizarão o planejamento da contratação e a seleção do fornecedor, acredito que neste cenário, o órgão supridor é muito interessante.” (AVALIADOR A3, 2021).

O discurso do Avaliador A3 (2021) traz um cenário da maneira como foi pensada a solução desta Prática, onde os Núcleos de Compra realizariam as fases de planejamento e operacionalização das licitações. No entanto, como visto, a maioria dos avaliadores da Comissão decidiram por um cenário diferente, centralizando a fase de licitação em um único setor.

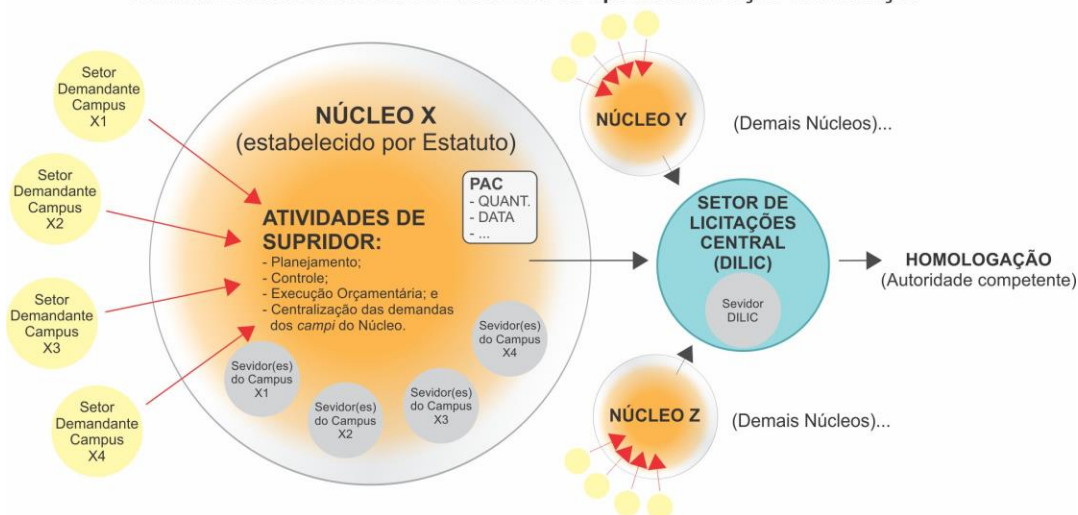
Assim, como o novo modelo de aquisições do IFRN ainda não foi posto em prática, decidiu-se propor a solução com dois cenários possíveis: Cenário 1, os Núcleos de Compra realizam as fases de planejamento e operacionalização das licitações, sendo eles divididos internamente em Setor Supridor e o Setor de Licitações; e Cenário 2, os Núcleos de Compra realizam a fase de planejamento, mas não realizam a fase de operacionalização das licitações, à qual seria realizada pela DILIC, sendo as atividades do Setor Supridor diluídas dentro do núcleo, passando a se chamar de “Atividades de Supridor”. A Figura 34, a seguir, ilustra a Prática, após a avaliação, prevendo esses dois cenários.

Figura 34 - Solução da Prática – Criação do Setor Supridor (alterada após avaliação)

Cenário 1: Núcleo realizando a fase de operacionalização das licitação



Cenário 2: Núcleo não realizando a fase de operacionalização das licitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Fenili (2018) e Fiuza (2015)

A Prática “Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica em aquisições” teve uma média de aprovação de 8,44 pontos, mostrando ser aceitável pela Comissão do PCCP do IFRN (Questão 1); a maioria dos avaliadores, 7 (sete), disseram que a prática não está sendo concretizada no IFRN, e apenas 1 (um) deles disse que algo semelhante vem sendo desenvolvido (Questão 2); dos que disseram que ela não está sendo concretizada, 4 (quatro) examinadores ratificaram que essa prática não foi discutida pela Comissão, e 3 (três) disseram que ela já foi discutida (Questão 3).

Na Questão 4, é explicado o ponto de vista do único avaliador que disse já existir prática semelhante, cujo entendimento está atrelado à existência dos Núcleos de Compra, na perspectiva de funcionarem como Setor Supridor. Vale expor o que disse esse avaliador: “Acredito que o método proposto (PES) poderá contribuir para o planejamento estratégico da instituição, porém a proposição setor supridor já é contemplada com a proposta de criação dos núcleos.” (AVALIADOR A1, 2021).

Os demais avaliadores disseram que Prática semelhante não vem sendo desenvolvida no IFRN. Um deles disse que concorda parcialmente com a Prática devido, também, a não necessidade de ser criado um Setor Suprido:

Aprovo parcialmente, pois tenho dúvidas em relação a necessidade do Setor Supridor, e suas atribuições, acredito que a implantação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) por meio do Conselho de Aquisições traria uma ganho efetivo para a governança das aquisições/compras do IFRN (AVALIADOR A3, 2021).

Já em relação à realização de um planejamento adequado das aquisições no IFRN, o Avaliador A7 (2021), externou que: “[...] o planejamento das aquisições no IFRN é mais um objeto formal, não sendo utilizado na prática como instrumento de gestão.”.

Em que pese essa afirmação, os Avaliadores A2 (2021) e A7 (2021) disseram que essa Prática foi discutida pela Comissão. Essa discussão pode ser explicada pela previsão de criação de setores sistêmicos de compras para a nova estrutura da Pró-reitoria de Administração, como salientado por um deles:

Na proposta da Comissão dentro do apoio técnico-administrativo aos Núcleos de Compras e Contratações, destaca-se a Coordenação de Compras da Diretoria de Compras e Licitações (DCL), que ficaria responsável pela elaboração de diretrizes e indicadores sistêmicos relacionados à organização, execução e controle das licitações no âmbito do IFRN, a fim de compor o planejamento institucional na área de compras e licitações (AVALIADOR A2, 2021).

O setor sistêmico assume grande importância no planejamento das aquisições no IFRN, conforme destacado pelo Avaliador A7 (2021), que descreve o fluxo operacional das aquisições:

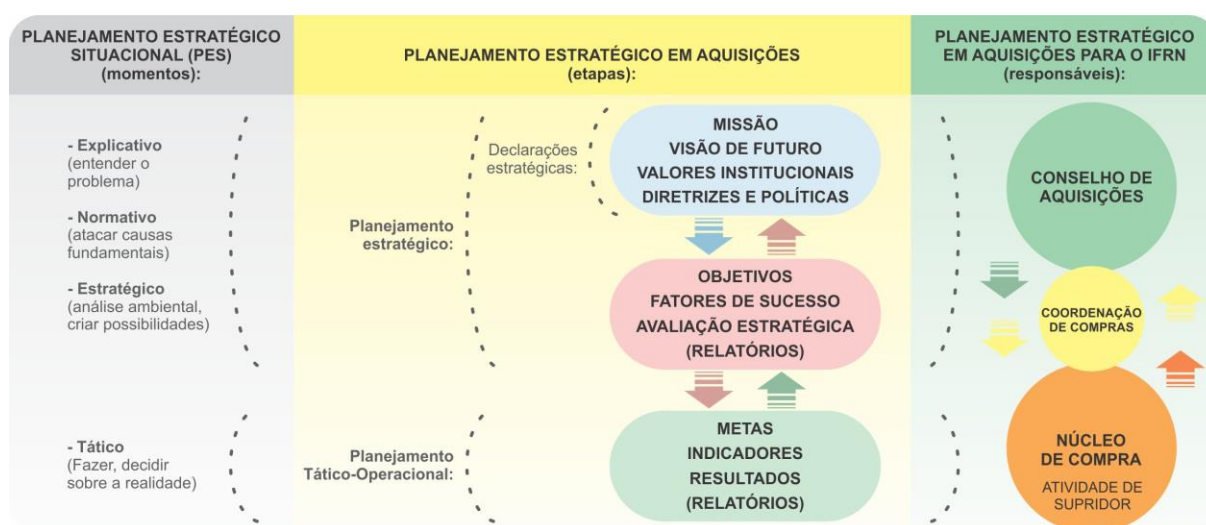
A comissão discutiu sobre a reorganização de fluxos de trabalho, mediante o planejamento e a sistematização das demandas de contratação. Destacou a importância dos campi no levantamento das necessidades, as quais seriam avaliadas, compiladas e agrupadas pelos Núcleos, constituindo o Plano Anual de Contratações (PAC). Os PAC seriam conduzidos pelos Núcleos, mas caberia ao setor de compras sistêmicas, o gerenciamento e alinhamento à missão, aos objetivos e às metas institucionais.

Em que pese o setor sistêmico poder realizar a planejamento a longo prazo, acredita-se que ele deve ser feito de forma conjunta, de modo a “[...] atender às necessidades da organização e partes interessadas.” TCU (2018, p. 62). Por isso, propôs-se a sua realização

pelo Conselho de Aquisições, com o intuito de envolver mais atores nessa tarefa. Porém, não se pode negar que a criação da Coordenação de Compras pelo IFRN poderá dar um suporte sistêmico, até então não existente.

Assim, na solução dessa Prática, será acrescentada a “Coordenação de Compras” após o Conselho de Aquisições. Essa coordenação servirá como uma instância sistêmica intermediária entre o Conselho de Aquisições e os Núcleos de Compra. E o Setor Supridor será substituído pelo Núcleo de Compras, o qual exercerá Atividades de Supridor. A Figura 35, a seguir, ilustra essa Prática, após o processo de avaliação.

Figura 35 - Solução da Prática – Gestão Estratégica de Aquisições (alterada após avaliação)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021, a partir de Toni (2013) e Fenili (2018)).

Vistos os resultados da avaliação das Práticas do mecanismo da Estratégia, a seguir, apresentam-se os resultados da avaliação das Práticas do mecanismo do Controle.

5.4.3 Avaliação das Práticas do Controle

A Prática de “Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições” teve uma média de aprovação de 9,38 pontos, mostrando que ela é bem aceita pela Comissão avaliadora (Questão 1); todos os avaliadores, 8 (oito), foram unânimes em dizer que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN (Questão 2); em relação a sua discussão pela Comissão, 5 (cinco) examinadores disseram que ela não foi discutida, mas 3 (três) disseram que ela fez parte das discussões da Comissão (Questão 3).

A não execução da Prática foi destacada por alguns avaliadores, um deles relatou sobre a deficiência em relação a transparência das ações do IFRN, colocando que há: “Necessidade de aumento de transparência das ações institucionais.” (AVALIADOR A4,

2021). Como visto no referencial, a transparência é um quesito importante nas organizações públicas, pois propicia a prestação de contas (*Accountability*) e o controle social (MALAFAIA, 2011).

Um outro avaliador externou que essa prática é muito importante, e que a falta de um setor sistêmico prejudica a sua execução: “Sugestão muito válida e pertinente. Pela falta de um setor sistêmico, o acompanhamento das ações e a avaliação dos seus resultados ficam prejudicados.” (AVALIADOR A2, 2021). Em complemento, o Avaliador A7 (2021) disse: “Acredito que esta prática é fundamental para análise qualitativa das contratações, ferramenta que contribui para resultados institucionais mais eficazes e efetivos para a sociedade.”.

Esses comentários confirmam a unanimidade da indicação dos avaliadores pela não realização de Prática no Instituto.

Sobre a previsão de discussão da Prática nos trabalhos da Comissão, um dos avaliadores ressaltou que: “Houve uma breve discursão na comissão para avaliar de forma qualitativa as nossas compras e/ou contratações por meio da construção de uma metodologia, mas a foi tratado de forma bem embrionária, de forma que não houve um avanço.” (AVALIADOR A3, 2021). No mesmo sentido, um outro avaliador, que disse ter sido discutida ideia semelhante pela Comissão, redigiu que: “A avaliação após o certame concluída é tema de discussão em reuniões sistêmicas, porém não houve avanço na elaboração de critérios técnicos de medição e avaliação, como indicadores.” (AVALIADOR A1, 2021).

Dessa forma, percebe-se que as discussões sobre essa Prática se deram de forma momentânea, não sendo construído critérios de medição de desempenho ou outros instrumentos mais específicos para a execução dela.

Assim, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, permanecendo como está sugerida na Figura 27, do subcapítulo 5.2.3, da Proposição de Mudança.

A Prática da “Gestão de riscos em aquisições” teve uma média de aprovação de 9,06 pontos, o que demonstra que ela é uma boa prática na visão dos avaliadores (Questão 1); novamente, todos os examinadores, os 8 (oito), foram unânimes em dizer que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN (Questão 2); desses 8, a maioria deles, 6 (seis), disseram que essa prática não foi discutida pela Comissão, e 2 (dois) avaliadores disseram que ela foi discutida (Questão 3).

A não efetivação da Prática, exposta por todos os avaliadores, é percebida nos comentários deles na Questão 4. O Avaliador A2 (2021) ressaltou que: “Uma gestão de risco realmente efetiva não é feita no IFRN, as equipes concentram-se em fazer apenas o mapa de

risco em decorrência da obrigação da contratação.” (AVALIADOR A2, 2021). Outro avaliador destaca a questão da participação do pessoal na elaboração do instrumento de gestão de risco, deixando a entender que nem todos os interessados participam da sua construção: “Algumas das etapas da gestão de risco deveriam ser feitas pelos próprios requisitante em conjunto com os coordenadores de núcleos.” (AVALIADOR A4, 2021).

O Avaliador A8 (2021) externou que para fazer a gestão de riscos do modo como foi apresentada na Prática, haveria a necessidade de mais servidores: “Ressalto que para a implantação dessa prática haverá necessidade de núcleos de compras com um relevante número de servidores para que não ocorra sobrecarga de trabalho aos servidores envolvidos.”. Isso é bem verdade, pois a gestão de riscos não se resume apenas a fazer o Mapa de Riscos, ela envolve outras etapas, a saber: análise ambiental; objetivos; identificação de riscos; resposta aos riscos; e o seu monitoramento (BRASIL, 2020f). Porém, acredita-se que essa tarefa será facilitada com a adoção da segregação de funções de maneira formal, como proposto neste trabalho.

Um outro avaliador destacou o aspecto interessante, ao lembrar que a gestão de riscos em aquisições deverá ser alinhada com a gestão de riscos organizacionais: “A gestão de riscos nas aquisições deve ser alinhada a Política de Gestão de Riscos do IFRN, instituída através da Resolução 50/2017- CONSUP/IFRN e ainda carente se ser efetivamente implementada.” (AVALIADOR A1, 2021). Essa integração poderá ser facilitada pela elaboração do Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições (FENILI, 2018).

Em relação a afirmação de que a Prática foi discutida nos trabalhos da Comissão, dois comentários revelam que esse tema foi debatido e estudando por ela, no sentido de envidar esforços em estabelecer alguns riscos para as futuras aquisições do IFRN: “A comissão fez um levantamento dos principais riscos inerentes às compras e contratações, no quadro são apresentadas as descrições, graus de incidência, graus de impacto e as medidas de mitigação.” (AVALIADOR A7, 2021). Outro Avaliador ratifica, detalhando mais um pouco sobre como foi feito esse trabalho:

Na comissão houve a elaboração de um cartilha sobre as compras/contratações públicas, de forma que há orientação de elaboração do mapa de risco, utilizou o material referencial do TCU, o Risco e Controle nas Aquisições (RCA), que pode ser acesso pelo link: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm> (AVALIADOR A3, 2021).

Assim, percebeu-se que a Comissão elencou, no seu Relatório Final, alguns dos principais riscos identificados para cada tipo de aquisição, mais comuns no Instituto. Para isso, ela utilizou o RCA, que é um material sobre essa temática, disponibilizado de forma online pelo TCU. Acredita-se que essa ação se configura como um bom início, pois aborda as etapas de identificação, avaliação e tratamento dos riscos, sendo que o IFRN poderá avançar ainda mais, observando também as etapas de implementação e monitoramento deles. Após cumprir todas as etapas, esse trabalho poderá ser formalizando por meio de um Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições (FENILI, 2018).

Diante disso, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, permanecendo como está sugerida na Figura 28, do subcapítulo 5.2.3, da Proposição de Mudança.

A Prática das “Sanções em aquisições” teve uma média de aprovação de 9,69 pontos, sendo bem avaliada pela Comissão, inclusive obteve a maior média de aprovação entre todas as outras práticas (Questão 1); a maioria dos avaliadores, 5 (cinco), disseram que ela não está sendo concretizada no IFRN, e 3 (três) deles disseram que já está sendo executada (Questão 2); dos 5 (cinco) examinadores que disseram que a prática não está sendo concretizada, todos ratificaram que ela não foi discutida pela Comissão (Questão 3).

Essa Prática teve poucos comentários na Questão 4, apenas 2, o que pode ser entendido como sendo bem aceita pelos avaliadores, da forma que foi apresentada. Esse entendimento coaduna com a boa média de avaliação obtida.

Um dos comentários, feito por um Avaliador que foi contra a maioria e disse que a Prática vem sendo adota, destacou que: “No geral, o IFRN segue os Cadernos de Logística como guia de orientação sobre as leis e regulamentos normativos que dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes a licitações públicas.” (AVALIADOR A7, 2021). O avaliador refere-se aos Cadernos de Logística: Sanções Administrativas em Licitações e Contratos (2014); e Sanções Administrativas Diretrizes para a Formulação de Procedimento Administrativo Específico (2015), disponíveis no Portal ComprasNet (BRASIL, 2014; BRASIL, 2015).

Entende-se que esses materiais trazem diretrizes gerais sobre as sanções administrativas, as quais devem ser obedecidas com rigor. No entanto, a obediência a esses Cadernos não exclui a possibilidade da haver adequações das suas diretrizes à realidade local dos órgãos, a fim de facilitar o entendimento e nortear as práticas de governança nesse tema. Como destacado por Fenili (2018, p.265), “A baixa maturidade na instrução de sanções, as

interferências políticas nos casos concretos e a falta de padronização dão margem a um quadro de frágil governança aplicada a essa temática.”.

Outro Avaliador ponderou a questão da ausência da discussão dessa prática nos trabalhos da Comissão, segundo ele:

A Comissão de Centralização se deteve principalmente nas implicações diretas relacionadas a redução das UASG, por isso houve uma análise somente nas fases do planejamento da contratação e seleção do fornecedor. Porém acho que medidas, como posta nesta questão, aumenta a efetividade nas nossas aquisições/contratações, sendo de suma importância para o processo como um todo (AVALIADOR A3, 2021).

Assim, com esse comentário fica evidente a ausência da discussão dessa Prática nos trabalhos da Comissão. No entanto, isso foi justificado pelo Avaliador A3 (2021) ao comentar sobre o objetivo da Comissão. Dessa forma, percebe-se que esse tema merece ser tratado nas aquisições do IFRN, a fim de dar um melhor suporte às unidades de compra sobre os processos de sanções administrativas.

Diante disso, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dessa Prática, permanecendo como está sugerida na Figura 29, do subcapítulo 5.2.3, da Proposição de Mudança.

A Prática da “Participação da auditoria interna nas aquisições” teve uma média de aprovação de 9,06 pontos, mostrando ter sido bem aceita pelos avaliadores (Questão 1); a maioria deles, 6 (seis), disseram que prática semelhante não está sendo concretizada no IFRN, e outros 2 (dois) examinadores indicaram que ela já está sendo executada (Questão 2); 6 (seis) respondentes apontaram que a prática não foi discutida pela Comissão, e 1 (um) disse que houve a discussão sobre ela (Questão 3).

Entre os avaliadores que disseram que a prática está sendo executada, um deles destacou que a Auditoria Interna realiza ação semelhante, porém, concentrada na execução dos contratos administrativos, não envolvendo as aquisições como um todo:

A auditoria interna já vem realizando alguns trabalhos nesse sentido, porém considerando apenas os normativos externos, e de forma mais limitada ainda, realizando auditorias na grande maioria das vezes referentes apenas à fase de execução contratual (AVALIADOR A5, 2021).

Um outro avaliador, que disse haver a execução da prática, comentou que: “A Auditoria Geral desenvolve todo ano um plano de ação que revisa e avalia os procedimentos administrativos e quando constatada alguma inconsistência faz as devidas recomendações de

ajustes.” (AVALIADOR A7, 2021). Por esse discurso, percebe-se que as ações da auditoria interna estão centradas nos procedimentos administrativos de uma forma geral, não havendo declaração do Avaliador A7 (2021), e nem do Avaliador A5 (2021), sobre a execução dos controles internos das aquisições.

Entre os avaliadores que disseram não haver prática semelhante, o Avaliador A2 (2021) evidenciou: “Proposta interessante, mas a Comissão se concentrou em viabilizar a implantação do plano de centralização de compras. Essa seria uma ação complementar bastante válida, porém que ainda não foi discutida.”. Isso ratifica a não discussão da Prática pela Comissão.

Porém, o Avaliador A3 (2021) ponderou que houve a discussão da Prática, destacando o papel da Auditoria Interna na correção dos aspectos legais das aquisições. Em complemento, ele comentou que devido ao foco das aquisições estarem atualmente direcionado somente ao aspecto operacional, deixa-se de investir em ferramentas ou práticas inovativas:

Acredito que a auditoria interna, pode corrigir o rumo referente à parte legal das aquisições/contratações, porém acredito que o nosso maior desafio é metodológico, ou seja, construir ferramentas metodológicas, que nos estruture a dar um salto maior, principalmente na parte qualitativa, a inexistência por parte do IFRN de um setor sistêmico, faz que os setores se detenham apenas a parte operacional, não conseguindo, portanto, inovações nas aquisições/contratações do IFRN (AVALIADOR A3, 2021).

Assim, apesar dessa Prática ser exercida por um setor independente das aquisições (inclusive esse é um quesito para que não haja cogestão), deve-se articular junto a Auditoria Interna o acompanhamento dos controles utilizados nas aquisições, a fim de ser dado um suporte para possíveis melhorias deles pela gestão. Observando o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2020 do IFRN, percebe-se que há a sugestão para a atividade de auditoria em “Processos de Compra”. No entanto, ao que parece, ela não chega a abordar a avaliação dos controles internos usados nas aquisições. Pelo menos, esse foi o entendimento extraído a partir dos comentários dos membros da Comissão (IFRN, 2020g).

O TCU (2018, p.63) destaca a importância do papel da Auditoria Interna: “[...] os controles são desenhados e implantados pela Administração, com a finalidade de gerenciar riscos, e que a auditoria interna tem como função auxiliar a Administração avaliando a eficácia e eficiência desses controles.”.

Diante disso, como não houve proposições de mudança para essa Prática, conclui-se que não é necessário fazer alterações na proposta dela, permanecendo como está sugerida na Figura 30, do subcapítulo 5.2.3, da Proposição de Mudança.

Concluída a apresentação dos resultados das avaliações de todas as Práticas, a seguir, apresenta-se o resultado da avaliação do *Framework* Geral.

5.4.4 Avaliação do *Framework* Geral

O *Framework* Geral, contendo todas as Práticas em forma de ações sequenciadas, teve uma média de aprovação de 9,06 pontos, o que demonstra a sua boa aceitabilidade pela Comissão de implementação do PCCP do IFRN (Questão 1); a maioria dos avaliadores, 7 (sete), disseram que objeto similar não está sendo concretizado no IFRN, e 1 (um) deles disse que algo semelhante está sendo feito (Questão 2); 6 (seis) examinadores disseram que a adoção de um *Framework* não foi discutida pela Comissão, e 1 (um) disse que houve a conversa sobre algo nesse sentido (Questão 3).

O avaliador que disse haver objeto semelhante ao *Framework* no IFRN se referia a questão de o Setor Supridor ser o próprio Núcleo de Compras, veja: “O setor supridor se mistura com a criação do Núcleo.” (AVALIADOR A1, 2021). Percebeu-se que a indicação do Setor Supridor foi visto como o principal ponto negativo levantado pelos avaliadores no *Framework* Geral.

O Avaliador A3 (2021), de forma similar, disse em relação ao *Framework* Geral: “Como já comentei nas questões anteriores, apenas não concordo com o setor supridor, o restante acredito que deverá ter um ganho na governança nas aquisições e compras públicas.”. Esse comentário evidencia a crítica direcionada à criação do Setor Supridor em cada Núcleo de Compra, ressaltando, no entanto, que concorda com as outras práticas do *Framework*, no sentido de poderem trazer bons resultados ao IFRN.

A correção da parte do *Framework* referente ao Setor Supridor já foi realizada nos resultados da avaliação da Prática “Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte”, pertencente ao mecanismo da Estratégia. Como visto, foi sugerida uma solução com dois cenários possíveis: Cenário 1, com os Núcleos de Compra realizando a fase de seleção da licitação, prevendo-se a criação do Setor Supridor; e Cenário 2, com os Núcleos de Compra não realizando a fase de seleção da licitação, sendo o Setor Supridor transformado em Atividades de Supridor.

Com relação ao avaliador que disse ter havido discussão sobre essa Prática na Comissão, ele ponderou que: “Existem ideias e/ou propostas de possíveis melhorias da governança em aquisições, mas não tem com esse nível de detalhamento do ‘*Framework* de Governança e Gestão das aquisições’ sugerido” (AVALIADOR A8, 2021). Outro avaliador comentou no mesmo sentido: “O Plano de Centralização de Contratações em elaboração atualmente no IFRN até chega a abordar alguns dos itens considerados, porém não o faz de forma tão contundente e com elevado grau de detalhamento conforme proposto no [neste] trabalho.” (AVALIADOR A5, 2021).

Assim, pelos comentários dos Avaliadores A8 e A5, percebe-se que houve algumas discussões pela Comissão sobre práticas variadas que colaborariam com a Governança em Aquisições, porém, não foi pensado em algo do tipo como uma estrutura (*Framework*) que organizasse todas elas. Outro comentário ratifica esse entendimento: “A comissão debateu alguns pontos que envolvem práticas de governança, mas não chegou a tratar o tema especificamente.” (AVALIADOR A7, 2021).

Dessa forma, o *Framework* Geral recebeu críticas positivas pela maioria dos avaliadores devido ao nível de detalhamento das suas práticas, as quais tentam abordar, minimamente, aspectos relevantes dedicados às aquisições, com base nos três mecanismos da Governança Pública: Liderança, Estratégia e Controle, (TCU, 2020).

O Avaliador A7 (2021) externou o reconhecimento pela importância da Governança em Aquisições, privilegiando a questão do atingimento dos objetivos e metas:

[...] acredito que governança das aquisições apresenta o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das metas institucionais.

Apesar desse entendimento estar condizente com o que prega a Governança Pública, a ele poderia ser acrescentada a questão do olhar para fora da organização, focado na sociedade, atentando-se à qualidade dos serviços oferecidos, acompanhados pela prestação de contas dos resultados (MOREIRA, 2013).

Dessa forma, após deliberado sobre a avaliação do *Framework* Geral, e suas Práticas constituintes, junto à Comissão de Implementação do PCCP do IFRN, percebeu-se que seria necessário fazer algumas adequações nele. O Quadro 29, a seguir, traz o resumo das alterações realizadas em cada uma das Práticas e no *Framework* Geral, acompanhadas das suas justificativas.

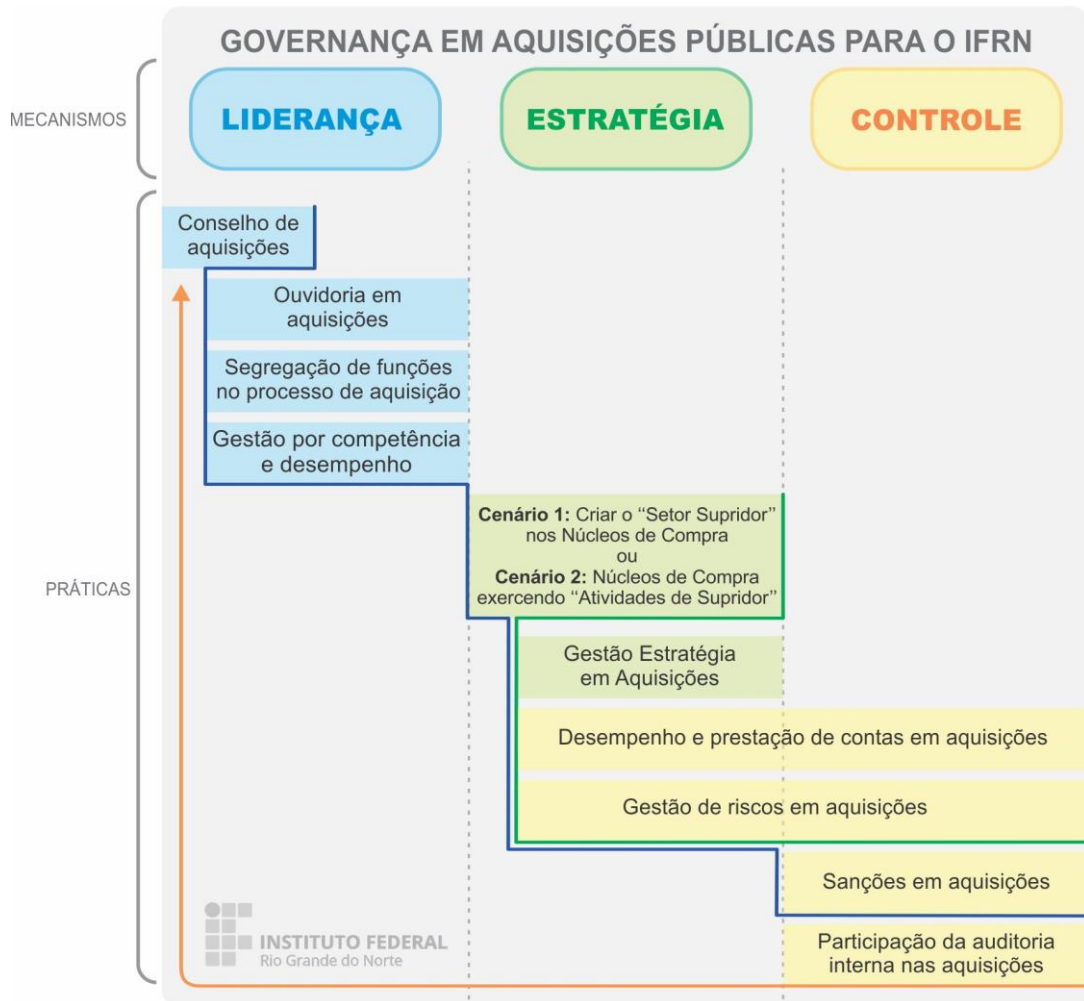
Quadro 29– Quadro resumo das adequações nas Práticas e no *Framework* Geral

Adequação	Justificativa
Prática	
Conselho de Aquisições:	
<ul style="list-style-type: none"> • Inserção da Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio; • Inserção da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PRODES). 	Sugestão do Avaliador A1 (2021); e Recomendação do TCU (2018) para que o Conselho de Aquisições seja formado por diversos integrantes da organização.
Prática	
Segregação de Funções no Processo de Aquisição:	
<ul style="list-style-type: none"> • Inserção da PRODES, na Atividade 2 (Orçamento) da Prática; • Inserção do Setor de Licitações Central do IFRN (DILIC), na Atividade 4 (Ato Convocatório) da Prática; • Explicitação da segregação das atividades financeiras daquelas de contratos na Coordenação de Finanças e Contratos (COFINC), na Atividade 9 (Recebimento e Liquidação) da Prática 	Sugestões do Avaliador A1 (2021); e Recomendação do TCU (2018) para haver a segregação de funções nos processos de aquisição.
Prática	
Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte:	
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de dois cenários possíveis: Cenário 1, com a fase de seleção sendo realizada por cada Núcleo de Compra, dividindo-os internamente em Setor Supridor e o Setor de Licitações; e Cenário 2, com a fase de seleção sendo realizadas pela DILIC, e os Núcleos de Compras exercendo Atividades de Supridor. 	Sugestões dos Avaliadores A7 (2021), A1 (202), A2 (2021) e A8 (2021); e Necessidade de haver um setor intermediário entre o setor requisitante e o de licitações (FENILI, 2018).
Prática	
Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica em aquisições:	
<ul style="list-style-type: none"> • Inserção da Coordenação de Compras, servindo como uma instância sistêmica intermediária entre o Conselho de Aquisições e os Núcleos de Compra. 	Sugestões dos Avaliadores A2 (2021) e A7 (2021); e Previsão do Planejamento Estratégico Situação (PES) (TONI, 2013).
Framework Geral com todas as Práticas:	
<ul style="list-style-type: none"> • A Prática “Desempenho e prestação de contas em aquisições” passa a fazer parte também do Mecanismo da Estratégia. • A Prática “Gestão de riscos em aquisições” passa a fazer parte também do Mecanismo da Estratégia. 	Os temas relativos ao Monitoramento dos Resultados e a Gestão de Riscos fazem parte do Mecanismo da Estratégia, de acordo com o Referencial de Governança Pública do TCU (2020).

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A partir do quadro anterior, percebe-se que, após a avaliação realizada pela Comissão, são necessárias fazer algumas alterações no desenho do *Framework* Geral. A Figura 36, a seguir, ilustra *Framework* Geral, após o processo de avaliação.

Figura 36 - Solução - *Framework* Geral das práticas de governança e gestão das aquisições para o IFRN (alterado após avaliação)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Assim, percebe-se que o *Framework* Geral foi alterado em sua versão final. Algumas das mudanças necessárias nas Práticas são percebidas apenas quando se observam elas de forma isoladas, não interferindo na representação gráfica do *Framework* Geral (artefato final). No *Framework* Geral, as alterações perceptíveis estão por conta da criação dos dois cenários possíveis na Prática "Estrutura, regimento e centralização das aquisições, com um setor de suporte", e devido as Práticas "Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições" e "Gestão de riscos em aquisições" passarem a fazer parte também do mecanismo da Estratégia.

A institucionalização do *Framework* de governança no IFRN poderá se dar de acordo com a sequência das Práticas dispostas nele, a partir de cada um dos mecanismos, a começar pelo da Liderança. Porém, acredita-se que implementar todas as Práticas indicadas de uma só vez poderá exigir um trabalho hercúleo, junto a setores abarrotados de trabalhos, como os das aquisições. Assim, estabeleceu-se a priorização de algumas Práticas, que se acredita ser mais fácil de implementar no IFRN inicialmente.

A primeira Prática a ser implementada seria a do “Conselho de Aquisições”, porque, como visto, é com base nela e nas soluções geradas por seus membros, que serão criadas as demais Práticas do *Framework*. Pode-se até saltitar, após a criação do Conselho, para outras Práticas que não sejam do mecanismo da Liderança, pois a realidade institucional impõe interesses e facilidades diversas daquela do campo teórico, porém, é justamente o próprio Conselho que irá estudar e definir a organização das Práticas a serem adotadas inicialmente. Assim, o “Conselho de Aquisições” exercerá um papel de líder nesse processo de implementação das Práticas de Governança em Aquisições no IFRN.

Aconselha-se que a próxima Prática a ser adotada seja o “Setor Supridor”. Como o Instituto já estabeleceu a centralização por Núcleos de Compra, e a maioria dos avaliadores foram consensuais em dizer que eles se misturam com a função do Setor Supridor, acredita-se ser mais fácil a sua institucionalização. Assim, o reconhecimento sobre as atividades de supridor a serem realizadas pelos núcleos serviriam de norte para a atuação dos seus membros, prezando pela conjugação de demandas, agregando valor ao rito processual (FENILI, 2018).

Por fim, orienta-se pela adoção da Prática da “Gestão de Riscos” nas aquisições. Como o IFRN já faz o mapeamento dos riscos nos processos de compra, conforme exigido pela IN nº 05/2017, resta avançar na construção de outras técnicas para uma melhor gestão dos riscos, como: matriz de riscos; plano anual de riscos; integração com os riscos organizacionais; e implementação (BRASIL, 2017; FENILI, 2018; e BRASIL. 2020).

Apresentados os resultados da avaliação do *Framework* Geral e as indicações sobre a sua institucionalização, em seguida, fazem-se as conclusões sobre a construção desta proposta de intervenção para o IFRN.

6 CONCLUSÕES

A construção deste trabalho teve como objetivo construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN, no intuito de apresentar ao órgão uma estrutura que abordasse, minimamente, esses temas.

Foi possível identificar várias atividades relacionadas à Governança em Aquisições, a partir do escopo teórico abordado pelo trabalho, cumprindo-se o objetivo específico “a)”. Essas atividades foram sintetizadas, de forma que, aquelas similares foram aglutinadas, a fim de construir Práticas para serem utilizadas pelo IFRN, como previsto no objetivo específico “b)”. Em seguida, todas as práticas elaboradas foram dispostas, de forma sequenciada, em um *Framework* Geral, servindo como uma estrutura de suporte à Governança e a Gestão das Aquisições para o Instituto, conforme enunciado no objetivo específico “c)”. Por fim, as Práticas e o *Framework* Geral foram avaliados por uma Comissão do IFRN, no intuito de adequar os artefatos elaborados ao ambiente para os quais foram projetados, atingindo-se, assim, o objetivo específico “d)”.

A avaliação demonstrou que as propostas tiveram uma boa aceitação por parte da Comissão de Implementação do PCCP do IFRN. Os avaliadores também externaram que a maioria das proposições não estão sendo adotadas pelo órgão e que também, não foram discutidas por eles.

Pode-se perceber que a Governança em Aquisições é um tema que poderá ajudar as instituições públicas na melhoria dos seus processos de compra. No caso do IFRN, o diagnóstico demonstrou que há lacunas que precisam ser preenchidas, especialmente para organizar o novo modelo de aquisições que o órgão estabeleceu – a partir da criação de Núcleos de Compra. Dessa forma, espera-se que este trabalho seja útil ao órgão, a fim de melhorar as suas aquisições em termos de governança; que ele sirva como um facilitador, e não como uma indicação isolada para a implementação de soluções das suas aquisições; e que o IFRN saiba extrair o melhor dele, a fim de entregar um serviço educacional cada vez melhor para a sociedade potiguar.

Ressalta-se que outros estudos sobre o tema trabalhado poderão ser realizados para apontar e detalhar aspectos não considerados na literatura tratada. Em especial, há muito a ser comentado e discutido sobre cada uma das Práticas propostas, tanto para aprofundar mais o estudo sobre elas, quanto para trazer visões diferentes daquelas abordadas neste trabalho, ou até mesmo, agregar outras Práticas, não previstas na proposta construída, a cada um dos mecanismos da governança em aquisições.

Ao IFRN, indica-se discutir internamente sobre as Práticas do mecanismos da Estratégica, as quais obtiveram médias menores no processo de avaliação. Percebeu-se que há o entendimento de que o Setor Supridor é o próprio Núcleo de Compras, porém, é necessário institucionalizar as atividades de supridor para o núcleo, e assim, tirar proveito dos benefícios da centralização com a agregação de valor ao processo. A questão do planejamento estratégico das aquisições deve ser observada também, para que o Conselho de Aquisições, a Coordenação de Compras e os Núcleos de Compra exerçam papéis diferentes e complementarem na implementação da estratégia a ser adotada, atuando em aspectos estratégicos, táticos e operacionais, respectivamente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 3ª ed. Brasília: AGU, abril, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000**. Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes. Brasil, 2009. Disponível em: <<https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

ARAÚJO, S. S.; MATOS, L. D. S.; ENSSLIN, S. R. Compras Públicas Sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho: Uma Revisão de Literatura e Agenda de Pesquisa. **Gestão & Conexões**, v. 9, n. 1, p. 99-127, 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/56263/compras-publicas-sob-a-perspectiva-da-avaliacao-de-desempenho--uma-revisao-de-literatura-e-agenda-de-pesquisa-i/pt-br>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

ARAGÃO, Fabiane. **IN 01/2019 – Plano de Compras Anual**. IN: RAMOS, Jaqueline. (Org.) SEI – Seleção de Estudos e Instruções – Licitações e Contratos. 9ª Ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2019.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, n. 1, p.89-106, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://ref.scielo.org/3msvy9>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BAILY, Peter *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. In: **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 4, out./dez, 1998. Disponível em:<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.24, p. [111]-148, dez. 2005. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9643>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view> Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm> Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.892, 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Logística - Sanções Administrativas em Licitações e Contratos**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/manual-sancoes-22-09.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Logística - Sanções Administrativas – Diretrizes para a formulação de procedimento administrativo específico**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/materia/>>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia - SEGES. **Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017b**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm> Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Portaria nº 295, de 26 de setembro de 2018**. Atribui exclusividade à Central de Compras da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para suprir as necessidades de materiais de consumo administrativo aos órgãos da administração pública federal direta, no âmbito do Poder Executivo federal, localizados no Distrito Federal. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42586599/do1-2018-09-27-portaria-n-295-de-26-de-setembro-de-42586350>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018b**. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9488.htm> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018c. 86 p.: il., color. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/pdf/governanca/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 22 go. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018d**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm>. Acesso em: 26 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia - SEGES. **Portaria nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - UASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <

<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.623-de-10-de-dezembro-de-2019-232936466>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019b**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia - SEGES. **Instrução Normativa Nº 1, de 10 de janeiro de 2019c**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-ormativas/1068-in-1-de-2019>> Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019d**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35> Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019e**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm> Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019f**. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia – SEGES. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

BRASIL, Portal de Compras do Governo Federal. Aberta Consulta Pública que trata da aquisição centralizada de Desktops e Notebooks. **Comprasgovernamentais.gov.br**. Brasília, 08 mai. 2020b, 10:43. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1304-consulta-publica-aquisicao-centralizada-de-desktop-e-notebook>>. Acesso em: 14 mai. 2020, 21:54.

BRASIL, Portal de Compras do Governo Federal. Intenção de Registro de Preços nº 07/2020 (outsourcing para operação de almoxarifado virtual). **Comprasgovernamentais.gov.br**. Brasília, 11 mai. 2020c, 11:03. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1305-irp-7-de-2020-almoxarifado-virtual>>. Acesso em: 14 mai. 2020, 22:04.

BRASIL, Portal de Compras do Governo Federal. Centralização de UASG. Perguntas e Respostas Portaria nº 13.623. **Comprasgovernamentais.gov.br**. Brasília, 22 jun. 2020d, 14:49. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/centralizacao-de-uasg#P1>>. Acesso em: 22 jun. 2020, 14:49.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Manual de gestão de riscos, controles internos e integridade**. 1ª Edição, Brasília, 2020f. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/MANUALDEINTEGRIDADEGESTAODERISCOSECONTROLESINTERNOSMDR_V9F.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. Revista de Administração Pública, [s.l.], v. 51, n. 1, p.147-156, fev. 2017. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em:<<http://ref.scielo.org/ymdwj9>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para discussão ENAP, Brasília: ENAP, n. 9, I. Título. II. Série. 2001. Disponível em:<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

CAMARGO JÚNIOR, J. B.; VITORINO FILHO, V. A.; PIRES, S. R. I.; SACOMANO NETO, M. Coopetição como estratégia de auxílio na Gestão de Riscos em Cadeias de Suprimentos. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 13, n. 2, p. 38-53, 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/32283/coopeticao-como-estrategia-de-auxilio-na-gestao-de-riscos-em-cadeias-de-suprimentos/i/pt-br>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; ODERLENE, Vieira de Oliveira Correio. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/53066/praticas-de-governanca-publica-adoptadas-pela-administracao-publica-federal-brasileira/i/pt-br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Coleção OGU. 5. ed., rev. e atual. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://fnou.com.br/site/assets/documentos/Orientacoes-para-implantacao-de-uma-unidade-de-ouvidoria-\(CGU-OGU\).pdf](http://fnou.com.br/site/assets/documentos/Orientacoes-para-implantacao-de-uma-unidade-de-ouvidoria-(CGU-OGU).pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2020.

COSTA, Antonio França da; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araújo. **Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas**. Revista do TCU. Maio/agosto. n. 139. 2017. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

COSTIN, Cláudia. **A administração Pública**. in: COSTIN, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Edjane Cortez da. **Desenvolvimento de um *framework* para o planejamento de compras públicas: estudo em uma universidade federal**. 2019. 139 f. Dissertação (Mestrado Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26894>>. Acesso em: 01 out. 2020.

DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 19, Issue 3, July 2009, Pages 495–522. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/19/3/495/940076?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DENHARDT, Robert; CATLAW Thomas. **Teoria da Administração Pública**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DIAS, Mario; COSTA, Roberto Figueiredo. **Manual do comprador: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras**. 5ª Ed. São Paulo-SP: Saraiva 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Lívia Colen; DRUMOND, Luciana Vianna de Salles; HIRLE, Ana Luiza Camargo. A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – pré compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do estado de minas gerais. In: Congresso CONSAD, V, 2012, Brasília. **Anais Compras Públicas**. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-03/a-criacao-implantacao-e-beneficios-da-instituicao-do-modelo-padronizado-de-planejamento-anual-de-compras---pre-compra.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

DÓRIA, Adriana Sodré. **Gestão das compras do instituto federal de Sergipe: uma proposta de centraliza o**. 2018. 170 f. Disserta o (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/25378>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Dissemina o de inova es e políticas públicas e espaço local. **Organiza es & Sociedade**, vol.15 no.45 Salvador Apr./June 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302008000200009&script=sci_arttext>.
Acesso em: 10 jul. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Compras Públicas no Brasil: Tendências de Inovação, Avanços e Dificuldades no Período Recente.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4, p. 1-19, 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/55133/compras-publicas-no-brasil--tendencias-de-inovacao--avancos-e-di---culdades-no-periodo-recente/i/pt-br>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira.** 2010. 268 f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7950/Ciro%20Fernandes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FERNANDES, Francisco das Chagas de Mariz. **Conexões e desconexões: em 105 anos de educação profissional no Brasil.** Natal-RN: IFRN, 2017.

FENILI, Renato. **Governança em Aquisições Públicas: Teoria e prática à luz da realidade sociológica.** Niterói-RJ: Impetus, 2018.

FERRER, Florencia. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil.** IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FERRER, Florencia. **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de abastecimento e compras: inovação ou estagnação.** IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2015b.

FERRER, Florência. **Compras Governamentais e controle dos gastos públicos: aprendendo com inovações internacionais.** 13 nov. 2019. Palestra no 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte (CONGESP), Natal, 2019.

FIUZA, Eduardo P. S.; BARBOSA, Klênio; ARANTES, Rafael Setúbal. **Painel: Desenho institucional em compras públicas. (Capítulo 3).** In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (Org.). *Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória.* Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_6jornada.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

FIUZA, Eduardo P. S. **Desenho institucional em compras públicas. (Capítulo 4).** In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (Org.). *Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória.* Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_6jornada.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra cabeça caleidoscópico da indústria brasileira.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004

FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. **A ouvidoria do tribunal regional do trabalho de santa catarina como instrumento de controle social e gestão para promoção da transparência e publicidade**. 2016. 314 f. Tese (Doutora em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://core.ac.uk/reader/78553770>>. Acesso em: 26 dez. 2020.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. **Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership**. Revista de Administração Pública, [s.l.], v. 48, n. 4, p.869-888, ago. 2014. Disponível em:<<http://ref.scielo.org/sjrkmz>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 306-323, 2018. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/444>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

GALLOUJ, Faïz; SAVONA, Maria. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, Edição 2, p. 149-172, 2009. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01133781/document>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEVNER, Alan R.; MARCH, Salvatore T.; PARK, Jinsoo. Design Science in Information Systems Research. **MIS Quarterly**. Vol. 28 No. 1, pp. 75-105/March 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/201168946_Design_Science_in_Information_Systems_Research>. Acesso em: 17 set. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Regimento Geral**. Aprovado pela Resolução nº. 15/2010-CONSUP/IFRN, de 29 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/institucional/regimentos/Regimento%20Geral%20do%20IFRN%20-%20em%20vigor.pdf/view>> Acesso em: 11 fev. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: IFRN 2019-2016**. Natal: IFRN. 2018. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/institucional/pdi-2019-2026>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Relatório de Gestão 2018**. Natal: IFRN. 2019. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/relatorios-de-gestao/2018-relatorio-de-gestao/view>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Lei Orçamentária Anual para 2020**. Natal: IFRN. 2020. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/administracao/arquivos/orcamento-e-contabilidade/lei-orcamentaria-anual-para-2020/view>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Diagnóstico - Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN**. Natal: IFRN. 2020b.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas**. Natal: IFRN. 2020c.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Atas de reuniões da Comissão de Implementação do PCCP**. Natal: IFRN. 2020d.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD)**. Natal: IFRN. 2020e.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Implementação do plano de centralização de compras e contratações públicas do IFRN**. Natal: IFRN. 2020f. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/plano-de-centralizacao-de-compras-e-contratacoes-e-aprovado-pelo-reitor>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) 2020**. Natal: IFRN. 2020g. Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/arquivos/2020/auditoria/plano-anual-de-auditoria-interna-paint-2020/view>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

JANNY, Hélio; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na Administração Pública: como fortalecer uma visão integrada**. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, IV, 2011. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_17-059_060_061_062.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LACERDA, Daniel Pacheco; DRESCH, Aline; PROENÇA, Adriano; JÚNIOR, José Antonio Valle Antune. Design Science Research: método de pesquisa para a engenharia de produção. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 20, n. 4, p. 741-761, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/gp/v20n4/aop_gp031412.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

LADKIN, Nicola. Securing the mission through strategic planning. **UMAC Journal**, Proceedings, 1, 2008. Disponível em: <<http://edoc.hu-berlin.de/umacj/1/ladkin-nicola-9/PDF/ladkin.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Jandmara de Oliveira. **Aprendizagem e Desenvolvimento de Competências Coletivas na Secretaria de Recursos Humanos (SRH) da Universidade Federal de Campina Grande**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/3834>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LIKERT, Rensis. **A technique for the measurement of attitudes**. v. 22, New York: Archives of Psychology. n. 140, p. 44-52, 1932. Disponível em: <https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf>. Acesso em 05 set. 2020.

LOPES, André Vaz *et al.* Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos. **Gestão & Conexões**, v. 9, n. 1, p. 8-27, 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/56259/profissionalizacao-da-lideranca-publica-uma-revisao-da-literatura-sobre-valores--competencias-e-selecao-de-dirigentes-publicos/i/pt-br>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

KARJALAINEN, Katri. Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 17, n. 2, p. 87-97, 2011. Disponível em: <<https://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/9005.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://ref.scielo.org/8mn6c2>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

KLUMB, Rosangela; HOFFMANN, Micheline Gaia. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 21, n. 69, ago. 2016. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/53902>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir? Avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10184>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

MARCH, Salvatore T.; SMITH, Gerald F. Design and natural Science research in Information Technology. **Decision Support Systems**, v. 15, p. 251-266, 1995. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.826.5567&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 17 set. 2020.

MARTINS, Sérgio Ruy Barbosa Guerra; NUNES, Fábio Aurélio de Silveira; CIRILO, Rogério. **Rede descentralizada de gestão**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MANSON, Neil J. Is operations research really research? **Orion**. v. 22, n. 2, p. 155-180, 2006. Disponível em: <http://nand8a.com/orssa/orion/ORiON_22_155-180.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Coletânea: Planejamento e orçamento governamental. Org.: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/805/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20O%20plano%20como%20aposta.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MICCUCCI, Valeria Campos Gomes de Souza. **Um modelo pró-ativo de gerenciamento de riscos na cadeia de suprimentos**. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Engenharia Industrial) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=13213@2>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

MIZAEEL, Glener Alvarenga; MURAD, Cristina Grazielle Chagas; ANTONIALLI, Luiz Marcelo. Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/57093/perspectivas-da-terceirizacao-na-administracao-publica-na-nova-abordagem-de-contratacao/i/pt-br>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Centralização de compras públicas no Brasil. **Revista de Dir. Público da Economia – RDPE**, ano 14, n. 56, p. 57-74, out./dez. 2016.

MOREIRA, Sérgio Manuel da Rocha. **Definição de estratégias para a gestão de compras – estudo de caso**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Curso Mestre em Engenharia Industrial, Universidade do Minho - Escola de Engenharia. 2013. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/55628834.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MOTTA, Fernando C. Prestes. A teoria geral dos sistemas na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.17-33, mar. 1971. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v11n1/v11n1a03.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento econômico, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285965>> Acesso em: 5 nov. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 49, n. 5, p. 1263-1290, out. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://ref.scielo.org/ynvcxz>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). **Missão e Estratégia**. 2020. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy/>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **The challenge of capacity development: working towards good practice**, 2006. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/40945568.pdf> >. Acesso em: 12 abr. 2020.

PAINEL DE COMPRAS. Ministério da Economia. Painel de Compras Beta. **Valor pago na esfera federal em 2019**. Brasília, 4 mar. 2020, 10:41. Disponível em: < <http://paineldecompras.economia.gov.br/execucao>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

PAINEL DE COMPRAS. Ministério da Economia. Painel de Compras Beta. **Processos de Compra do IFRN**. Brasília, 2 mai. 2020b, 15:03. Disponível em: < <http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

PAINEL DE COMPRAS. Ministério da Economia. Painel de Compras Beta. **Processos Homologados do IFRN**. Brasília, 2 mai. 2020c, 15:12. Disponível em: < <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

PAINEL DE COMPRAS. Ministério da Economia. Painel de Compras Beta. **Indicadores de Compra**. Brasília, 10 jun. 2020d, 14:52. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**. Artigo, p. 22, Mai-2018, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

PEREIRA, Potyara A. P. **Estado, sociedade e esfera pública**. Serviço social: direito sociais e competências profissionais. Brasília/DF, 2009.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA. **1.1 Instituições, 2020 Ano base 2019, IFRN**. 2020. Disponível em: <<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2020.html>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

PORTAL FALA.BR. **Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. 2021. Disponível em: < <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais: uma abordagem logística**. 6. ed., São Paulo-SP: Atlas, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>>. Acesso em: 03 set. 2020.

RAUEN, André. **Mercados para a inovação: compras públicas e regulação/normatização no brasil**. Repositório do Conhecimento IPEA. Radar – Artigos. n. 52. ago. 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8017>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/x3pqhk>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pensamento Linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicado à governança pública: aquisições governamentais**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento**. Jair Santana. Belo Horizonte, 8 de julho, 2-33, 2013. Disponível em: <<http://www.jairsantana.com.br/governanca-publica-inovacao-e-desenvolvimento/>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo-SP: Cengage Learning, 2013.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4253, de 2020, (Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013)**. 2020. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1607630768278&disposition=inline>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SILVA, Anielson Barbosa da; BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. **Desenvolvimento de carreiras por competências**. Coleção Gestão Pública. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4287/1/11_Livro_Desenvolvimento%20de%20carreiras%20por%20competencias.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SILVA, Renato Cade da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157-175,

2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35634/compras-publicas-compartilhadas--a-pratica-das-licitacoes-sustentaveis/i/pt-br>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da; OLIVEIRA, Petter Ricardo de; BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **Design thinking para redesenho do modelo de atendimento ao cidadão na anvisa: foco na experiência do usuário**. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34783>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SILVA, Caio Pedrinho da; PASCHOALOTTO, Marco Antônio Catussi; ENDO, Gustavo Yuho. Liderança Organizacional: Uma Revisão Integrativa Brasileira. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 14, n. 1, p. 146-159, 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/57690/lideranca-organizacional--uma-revisao-integrativa-brasileira/i/pt-br>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SILVA, Magno Antônio. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, Brasília, Set/Dez, 2013. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/68/71>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

SIMON, H. **The sciences of artificial**. Cambridge: MIT Press, 1996.

SOUZA, Andrea Brasil E; BAUER, Maristela Mercedes; COLETTI, Luciana. A importância da governança corporativa e do controle interno na área contábil. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 17, n. 1, p. 148-174, 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/57043/a-importancia-da-governanca-corporativa-e-do-controle-interno-na-area-contabil/i/pt-br>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SRIVASTAVA, Samir K; AGRAHARI, Amit. Benchmarking approach to improve the public procurement process. **Economic and Political Weekly**, 52(20), 58-67, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3451808>. Acesso em: 30 mar. 2020.

SEIFULLINA, Aziza; ER, Ahmet; NADEEM, Simon Peter; GARZA-REYES, Jose Arturo; KUMAR, Vikas. A lean implementation framework for the mining industry. **IFAC Paper Online – Conference Paper Archive**, 51-11, p. 1149 – 1154, 2018. Disponível em: <<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2405896318315623?token=B7EC1961137AFCC4AA1AE8883C4126E0CFC602B0D96A16D4407439E6417A184022B98A79D6C3F06F55602663EB7A873F>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: Uma Revisão Conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/55922/governanca-publica--uma-revisao-conceitual/i/pt-br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

TONI, Jackson de. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, nº. 32 - Janeiro/2004, 2004. Disponível em: <https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2012/04/detoni_o-que-c3a9-o-pes-2004.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2019.

TONI, Jackson de. **Planejamento e Elaboração de Projetos: Um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre, novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/NT00032192.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/NT00032192.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo, FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 45 (2), 401-33. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão de Relação nº 5.615/2008 - Segunda Câmara (009.879/2004-8)**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 03/12/2008. 2008. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-124243%22>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-aco-es-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **FOC 2014: governança e gestão das aquisições**. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/sumario-executivo-foc-governanca-e-gestao-das-aquisicoes-2014.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório. Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário (025.068/2013-0)**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da Sessão: 21/10/2015. 2015. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1539501%22>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório. Acórdão nº 1.273/2015b – TCU – Plenário (020.830/2014-9)**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da Sessão: 27/05/2015. 2015b. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1431678%22>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório. Acórdão nº 588/2018 – TCU – Plenário (017.245/2017-6)**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 21/03/2018. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2293227%22>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 730/2019 - Plenário (015.799/2018-2)**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da Sessão: 03/04/2019. 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2345626%22>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 242p. 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Resolução nº 02/2018 – Colegiado do Programa, de 16 de outubro de 2018, 2018.** Fixa as normas para elaboração do Pré-Projeto de Intervenção e Projeto de Intervenção para o Mestrado Profissional em Gestão Pública do PPGP.

VIANA, Evandro. **A governança corporativa no setor público municipal - um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais.** 2010. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-094505/pt-br.php>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WIERINGA, R. Design science as nested problem solving. Proceedings of the 4th int. conf. on design science research in information systems and technology. **University of Twente, The Netherlands.** ACM, 2009. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.1874&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 02 set. 2020.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO DAS PRÁTICAS E DO *FRAMEWORK* GERAL

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Você irá avaliar as **Práticas de Governança e Gestão das Aquisições** e o **Framework geral, com todas as práticas**, criados para o IFRN, os quais estão dispostos em quadros.

Os quadros vêm acompanhados de uma **parte explicativa** (na cor cinza), que explica o objeto a ser avaliado, contendo: ambiente externo; ambiente interno; objetivo; como poderá ser colocado em teste; mecanismos de medição dos resultados; e o *design* da solução. A outra parte do quadro é a **parte avaliativa** (cor amarela), reservada para que você faça a sua avaliação, contendo 4 questões: a Questão 1 é objetiva e baseada em uma em escala *Likert*; as Questões 2 e 3 também são objetivas, baseadas em alternativas do tipo “sim/não”; e a Questão 4 é discursiva, sendo opcional, onde você poderá fazer algum comentário sobre o objeto avaliado, se desejar. **Nas questões objetivas (1, 2 e 3), você poderá marcar apenas uma alternativa.**

Para melhor orientação, seguem algumas definições dos elementos que compõem os quadros.

2. DEFINIÇÕES

- 1) **Ambiente externo:** É o ambiente considerado para projetar a prática/solução, prevendo as condições em que ela vai funcionar (SIMON, 1996).
- 2) **Ambiente interno:** É o desenvolvimento e organização da prática/solução (SIMON, 1996).
- 3) **Objetivos:** O que se pretende com a prática/solução.
- 4) **Como poderá ser colocado em teste:** passos sugeridos para implementação da prática.
- 5) **Design da prática:** representação gráfica da prática.
- 6) **Relação das Práticas e do Framework a serem avaliadas e seus respectivos temas:**

Quadro	Nome da Prática ou <i>Framework</i>	Tema da Governança
3.1	Conselho de aquisições.	Liderança
3.2	Ouvidoria em aquisições.	Liderança
3.3	Segregação de funções em aquisições.	Liderança
3.4	Gestão por competência e avaliação de desempenho do pessoal de	Liderança

	aquisições.	
3.5	Estrutura, regimento e centralização das aquisições.	Estratégia
3.6	Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica, com objetivos, metas e planos.	Estratégia
3.7	Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições.	Controle
3.8	Gestão de riscos em aquisições.	Controle
3.9	Sanções em aquisições.	Controle
3.10	Participação da auditoria interna nas aquisições	Controle
3.11	<i>Framework</i> de Governança e Gestão das Aquisições para o IFRN (com todas as práticas)	Liderança, Estratégia e Controle

3. QUADROS COM AS PRÁTICAS E O *FRAMEWORK* GERAL

A seguir, são apresentados os Quadros para avaliação das Práticas e do *Framework* geral, que reúne todas as práticas. Favor, leia as explicações e faça a sua avaliação em cada quadro.

3.1 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Conselho de Aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:
Ambiente externo:
Há orientações do TCU sobre a necessidade de criação de um Comitê/Conselho em aquisições para dar o suporte a alta administração na tomada de decisões estratégicas. No mesmo sentido, há recomendações da literatura sobre a criação de um setor de inteligência em compras, como órgão deliberativo de aquisições sobre questões abrangentes, estratégicas e sistêmicas, bem como, para responder pela criação das políticas, diretrizes, objetivos e planos de logística de suprimentos.
Ambiente interno:
Criação de um Conselho de Aquisições formado pelos seguintes atores: o Pró-reitor de Administração; o diretor da Diretoria de Compras e Licitações; o diretor da Diretoria de Gestão de Contratos; e pelos responsáveis (coordenadores) de cada um dos 7 núcleos de compras criado pelo IFRN
Objetivo:
Criar um setor sistêmico no IFRN para deliberar sobre questões abrangentes, estratégicas e sistêmicas de aquisições, bem como, responder pela criação de políticas, diretrizes, objetivos e planos de logística de suprimentos.
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:
Definição dos coordenadores de cada núcleo; formalização do Conselho por meio de Portaria do Reitor; Agendamento da primeira reunião para formulação do plano de trabalho do conselho, a começar pela construção do planejamento estratégico em aquisições para o IFRN.
Mecanismos de medição de resultados:
Atas geradas pelo conselho; reuniões realizadas; presença dos membros nas reuniões; deliberações sobre pautas enviadas ao Conselho; participação do conselho no CODIR.
Design da prática (representação gráfica da prática):

Solução da Prática – Criação de um Conselho de Aquisições



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

() Aprovo integralmente () Aprovo parcialmente () Indiferente () Desaprovo parcialmente () Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

() Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

() Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Lacerda (et al., 2013); Likert (1932).

3.2 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Ouvidoria em aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:

A CGU tem destacada o papel da ouvidoria como meio de participação social nas organizações públicas. Fontana (2016) destaca que a ouvidoria é um dos principais meio de aproximação entre o Estado e o cidadão. O mesmo autor, reforça o caráter da prestação de contas que a ouvidoria proporciona.

Ambiente interno:

Definir o Conselho de Aquisições como unidade responsável pelo acolhimento e distribuição das manifestações da ouvidoria relacionadas às aquisições, entre os núcleos de compra do IFRN.

Objetivo:

Definir os responsáveis pelo atendimento das manifestações advindas da ouvidoria do IFRN, relacionadas às aquisições.

Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

As manifestações da ouvidoria do IFRN, relacionadas as aquisições, poderiam ser direcionadas ao Conselho de Aquisições, que num primeiro momento, analisaria o seu conteúdo e, em seguida, remeteria ao Diretor de Compras e Licitação, ou ao Diretor de Gestão de Contratos, ou ainda, a um Coordenador de algum Núcleo de Compra, de acordo com a proximidade e relação com o objeto manifestado na ouvidoria.

Mecanismos de medição de resultados:

Acompanhamento das manifestações da ouvidoria, relacionadas às aquisições, pelo Conselho de Aquisições; tempo de resposta às manifestações; e elaboração de relatórios anual sobre o atendimento às manifestações da ouvidoria.

Design da prática (representação gráfica da prática):**PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:****1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?**

() Aprovo integralmente () Aprovo parcialmente () Indiferente () Desaprovo parcialmente () Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

() Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

() Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):**3.3 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Segregação de funções no processo de aquisição****PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:****Ambiente externo:**

O TCU tem pregado que a segregação de funções evita prejuízos à imagem organizacional e o desvio de recursos públicos. Silva (2013, p. 45) destaca que “Nenhum servidor ou agente público, isoladamente, deve ser o responsável cabal pelo processo de execução das despesas públicas em sua plenitude [salvo ato próprio de autoridade competente para tal, como a homologação de um certame licitatório].”.

Ambiente interno:

Esquematizar a segregação de funções, no processo de aquisição, de modo que uma determinada atividade seja realizada por mais de um responsável, e que um único responsável não realize várias etapas distintas dentro do processo.

Objetivo:

Realizar a segregação de funções dentro todo o processo de aquisição.

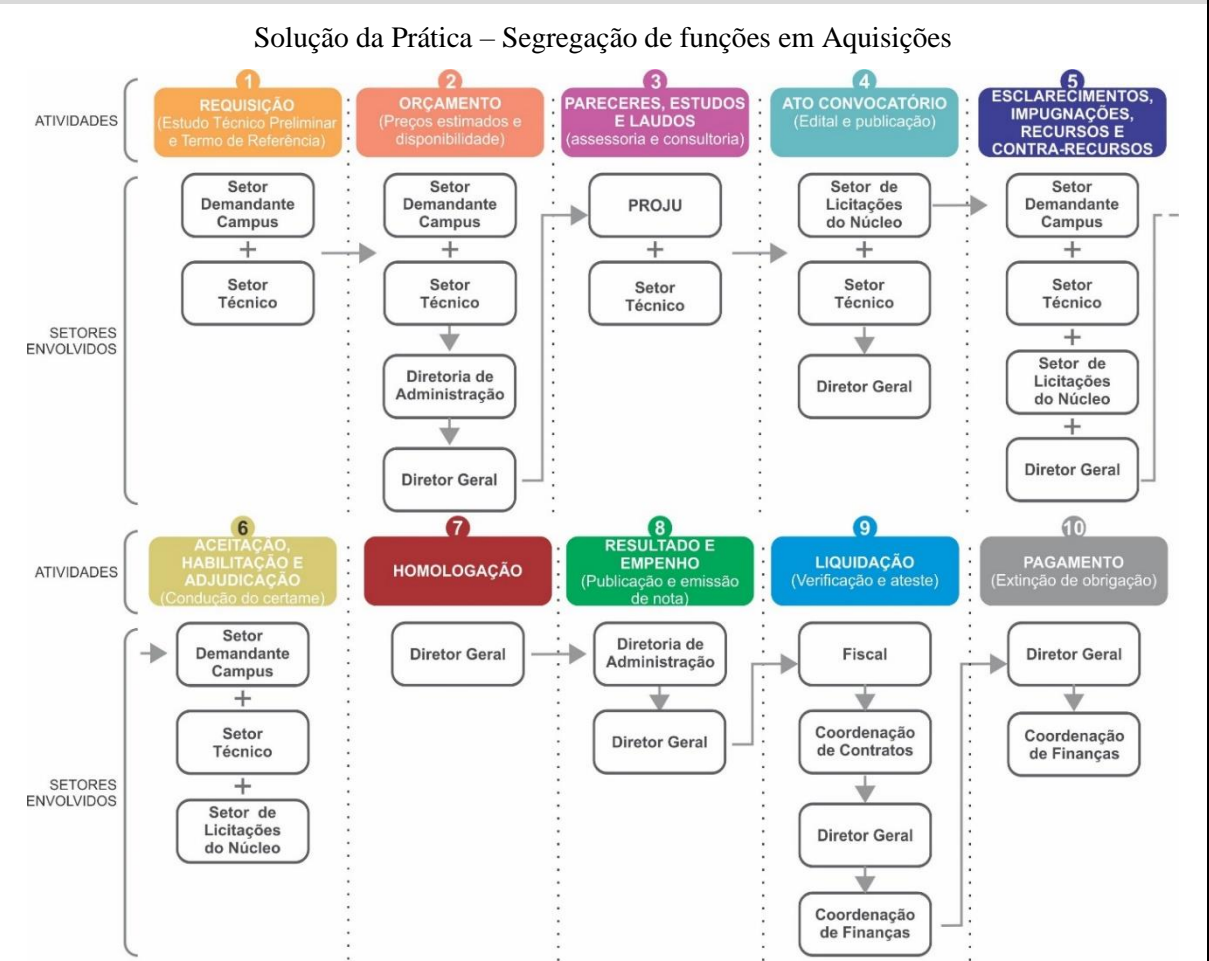
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

Adotar a segregação de funções, de acordo com cada atividade do processo de aquisição, e com cada servidor/setor envolvido no processo. Essa prática deverá ser realizada pelo Conselho de Aquisições, e formalizada em um documento formal de segregações de funções em aquisições.

Mecanismos de medição de resultados:

Verificação, pelo Conselho de Aquisições, dos trâmites processuais nos processos de aquisição, para atestar se a segregação está sendo cumprida, observando os servidores e setores que realizaram as suas etapas.

Design da prática (representação gráfica da prática):



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Silva (2013, p. 45)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

()	()	()	()	()
Aprovo integralmente	Aprovo parcialmente	Indiferente	Desaprovo parcialmente	Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?
 Sim Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?
 Sim Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.4 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Gestão por competência e avaliação de desempenho do pessoal de aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:
 O TCU tem colocado a necessidade de fazer uma análise prévia do perfil do servidor recém nomeado para as aquisições; desenvolver as competências necessárias; realizar o mapeamento das necessidades de força de trabalho; e avaliar o desempenho do servidor. Essas atividades constituem parte das funções da Gestão por Competência.

Ambiente interno:
 De acordo com Silva, Bispo e Ayres (2019), ver-se como etapas para a gestão por competência: Realizar o planejamento de recursos humanos; fazer a sua avaliação de desempenho; capacitação e aperfeiçoamento; provisão no cargo por competência.

Objetivo:
 Estabelecer um direcionamento para a realização da gestão por competência em aquisições.

Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:
 O Conselho de Aquisições faria um levantamento no IFRN, para cada uma das etapas da gestão por competências definidas no modelo de Silva, Brito e Ayres (2019), para saber o quadro atual e o que deve ser feito para melhorar.

Mecanismos de medição de resultados:
 Cumprimento dos quesitos de cada etapa da gestão por competências do modelo de Silva, Brito e Ayres (2019).

Design da prática (representação gráfica da prática):

Solução da Prática– Diretrizes para a gestão por competência em aquisições

```

    graph LR
      A[Planejamento de Recursos Humanos] --> B[Avaliação de desempenho]
      B --> C[Capacitação e aperfeiçoamento]
      C --> D[Provisão do cargo por competências]
    
```

Planejamento de Recursos Humanos

- Necessidade da força de Trabalho;
- Composição etária;
- Apropriação e aprimoramento do processo de trabalho;
- Gestão de processos e melhoria contínua.

Avaliação de desempenho

- Análise do desempenho das atividades
- Integração à atuação organizacional a partir das metas setoriais/organizacionais;
- Foco na coleta de dados quali. e quanti. dos indivíduos e equipes de aquisições.

Capacitação e aperfeiçoamento

- Incentivo à iniciativas de capacitação em aquisições;
- Definição de requisitos para acesso a capacitação;
- Desenvolvimento técnico, gerencial e comportamental em aquisições para promoção funcional;
- Estimulo à educação continuada;
- Mensuração dos resultados das ações de capacitação.

Provisão do cargo por competências

- Avaliar o currículo do servidor recém nomeado;
- Realizar entrevista (individual ou em grupo) para identificar o seu perfil em relação aos ambientes de trabalho;
- Evitar indicações políticas, e adotar provisão por questões técnicas.

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 42-43)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:				
1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?				
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aprovo integralmente	Aprovo parcialmente	Indiferente	Desaprovo parcialmente	Desaprovo integralmente
Legenda: <u>Aprovo integralmente</u> (aprova totalmente a sua utilização); <u>aprovo parcialmente</u> (aprova, com ressalvas, a sua utilização); <u>Indiferente</u> (posição neutra em relação à sua utilização); <u>desaprovo parcialmente</u> (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); <u>desaprovo integralmente</u> (desaprova totalmente a sua utilização).				
2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?				
<input type="checkbox"/> Sim		<input type="checkbox"/> Não		
3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?				
<input type="checkbox"/> Sim		<input type="checkbox"/> Não		
4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):				

3.5 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Estrutura, regimento e centralização das aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:
Ambiente externo:
A Portaria nº 13.623/2019-ME determinou a centralização das aquisições pelos órgãos da Administração Pública federal, impelindo-os a reorganizar as suas aquisições. O Setor Supridor, como instância intermediária entre solicitante e o setor de compras, ajudaria as entidades na organização das suas aquisições, no que tange ao planejamento, controle, execução orçamentária e centralização das demandas (FENILI, 2018).
Ambiente interno:
Criação de um setor supridor por Núcleo de Compra, para atuar na definição de prioridades de compra, padronização de itens, planejamento, calendário de compras e execução orçamentária (FENILI, 2018).
Objetivo:
Criação de uma instância intermediária entre o setor demandante e o setor de licitações, para ajudar na organização dos processos de aquisição centralizada.
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:
Criação de um Setor Supridor em cada Núcleo de Compra do IFRN. Esse setor seria formado por servidores que não estariam participando da fase de operacionalização da licitação, para não infringir o princípio da segregação de funções. Poderia haver uma rotação entre os servidores do núcleo, por processo de compra, entre aqueles que irão fazer parte do Setor Supridor e entre aqueles que irão operacionalizar a licitação.
Mecanismos de medição de resultados:
Realização de compras conjuntas pelos <i>campi</i> dos núcleos; padronização dos itens do Núcleo de Compras; Tempo despendido no planejamento da aquisição; porcentagem do gasto orçamentário durante o ano; cumprimento do calendário de compras, evitando-se demandas reprimidas no final do ano/exercício.

Design da prática (representação gráfica da prática):

Solução da Prática – Criação do Setor Supridor

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Fenili (2018) e Fiuza (2015)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

Aprovo integralmente
 Aprovo parcialmente
 Indiferente
 Desaprovo parcialmente
 Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

Sim Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

Sim Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.6 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Estabelecer diretrizes e políticas para a construção e implementação da gestão estratégica em aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:

As aquisições devem considerar políticas sustentáveis, que dão corpo às diretrizes e políticas em aquisições, indo além do simples foco na fase operacional dos certames licitatórios (FENILI, 2018). Para dar governabilidade a essas políticas, o planejamento estratégico é visto como uma ferramenta capaz de nortear os destinos (TONI, 2004). O TCU orienta aos órgão que elaboram plano estratégico que alinhe metas e objetivos à missão, visão e valores em aquisições. O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um método que pode auxiliar na elaboração de implementação do plano, focando-

se nos problemas existentes (TONI, 2004).

Ambiente interno:

Criado o Setor Supridor, o Conselho de Aquisições pode iniciar um trabalho de planejamento estratégico em aquisições, prevendo diretrizes, políticas, missão, visão, valores, objetivos, metas e indicadores em compras. Assim, o Conselho de Aquisições lidera o plano e o Setor Supridor dar o suporte tático e operacional para a sua implementação.

Objetivo:

Estabelecer um plano com diretrizes, políticas, objetivos e metas em aquisições.

Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

As diretrizes e políticas podem levar em consideração as aspectos das aquisições sustentáveis, defendidos por Fenili (2018), a saber: tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas; guias de licitações sustentáveis, com foco ambiental; análise do custo de ciclo de vida do produto; logística reversa; e ações afirmativas no âmbito de contratos administrativos.

O Planejamento Estratégico poderá ser criando pelo Conselho de Aquisições, e a fase tática e operacional dele, posta em prática pelo Setor Supridor de cada núcleo de compra. Porém, essa divisão não significa o isolamento de cada um desses setores, pelo contrário, um deve responder e interagir com o outro durante o planejamento e execução do plano, até mesmo para se fazer a correção de eventuais desvios.

Mecanismos de medição de resultados:

Estabelecimento das diretrizes e políticas de aquisições; criação da missão, visão, valores e objetivos em aquisições; elaboração de relatórios pelo Conselho de Aquisições sobre o andamento do plano formulado; estabelecimento de metas, indicadores pelos Setores Supridores; e elaboração de relatórios pelos Setores Supridores referente ao andamento das metas planejadas e dos trabalhos realizados.

Design da prática (representação gráfica da prática):



Fonte: Elaborado pelo autor (2021, a partir de Toni (2013) e Fenili (2018)).

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

()	()	()	()	()
Aprovo integralmente	Aprovo parcialmente	Indiferente	Desaprovo parcialmente	Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

() Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

() Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.7 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Acompanhar o desempenho e prestar contas em aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:

O TCU recomenda haver o acompanhamento da estratégia formulada e a avaliação dos seus resultados, e isso deve estar disponível em relatórios às partes interessadas. A Gestão do desempenho pode ser uma aliada nesse quesito, colaborando para o atingimento dos objetivos e metas, demonstrando valor para com as partes interessadas, com as informações disponibilizadas e cultivando a prática da melhoria contínua (TCU, 2018).

Ambiente interno:

Ultimamente a obrigação de publicar informações sobre as aquisições se restringe à divulgação da previsão das necessidades, por meio do Plano Anual de Contratações (PAC), regulamentado pela IN nº 01/2019 - SEGES/ME. Assim, há de se avançar nessa área, criando-se um modelo de Gestão de Desempenho em Aquisições, com objetivos, metas e indicadores, acompanhado do monitoramento e consequente prestação de contas da sua execução, e não somente disponibilizar um plano com as intenções de futuras aquisições.

Objetivo:

Estabelecer uma Gestão por Desempenho em aquisições, atrelada à disponibilidade dos seus resultados às partes interessadas (a sociedade).

Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

O Conselho de Aquisições se encarregaria das seguintes etapas da Gestão por Desempenho: planejamento (objetivos, indicadores e planos); monitoramento; e oportunidade de melhoria. Já os Núcleos de Compra, juntamente com o Setor Supridor, ficaria responsável pela: implantação; e, também, o monitoramento.

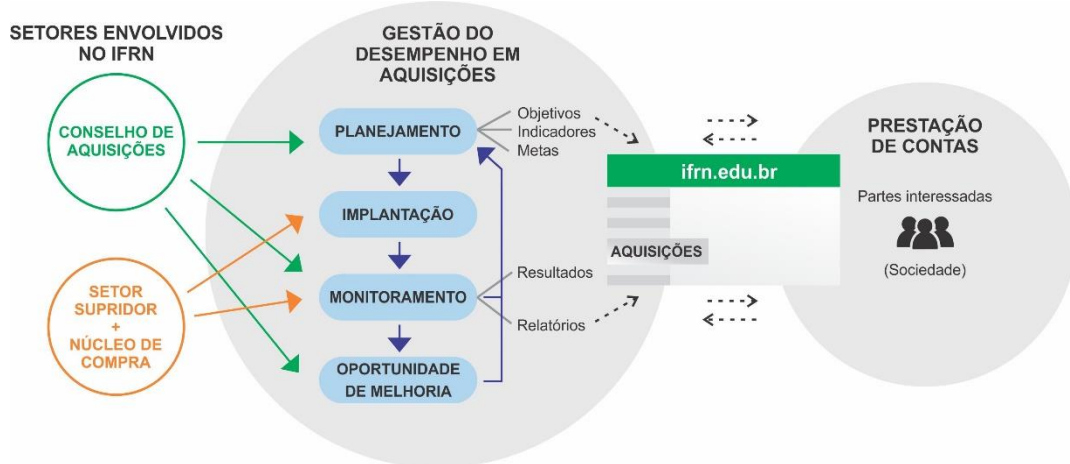
A prestação de contas ganharia corpo com a publicação do Planejamento criado, e pela elaboração de relatórios de monitoramento. Todas essas informações, assim como o PAC, deverão estar clara e diretamente disponíveis na página inicial do site do IFRN: www.ifrn.edu.br.

Mecanismos de medição de resultados:

Estabelecimento de objetivos, metas e indicadores para as aquisições; elaboração de Relatórios de monitoramento do desempenho; e disponibilização dos planos e relatórios de desempenho na página inicial do site do IFRN.

Design da prática (representação gráfica da prática):

Solução da Prática – Gestão do Desempenho e Prestação de Contas em Aquisições



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em TCU (2018)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

- | | | | | |
|----------------------|---------------------|-------------|------------------------|-------------------------|
| () | () | () | () | () |
| Aprovo integralmente | Aprovo parcialmente | Indiferente | Desaprovo parcialmente | Desaprovo integralmente |

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

- () Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

- () Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.8 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Gestão de riscos em aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:

A gestão dos riscos nas aquisições significa: “[...] gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de gestão de contratações [aquisições]”. (TCU, 2018, p. 77). Para Fenili (2018) gerenciar riscos vai além da construção de um Mapa de Riscos, envolvendo as seguintes etapas: Identificação dos principais riscos; Avaliação dos riscos identificados; Tratamento dos riscos; Implementação; e Monitoramento.

Ambiente interno:

A gestão de riscos é realizada com base na IN nº 05/2017 - SEGES/MP, baseando-se no modelo de mapa de riscos, previsto no seu Anexo IV. O desafio é ir além do mapa, realizando as demais etapas do gerenciamento, como a elaboração do Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições.

Objetivo:

Evidenciar as etapas e os atores envolvidos no gerenciamento dos riscos em aquisições.

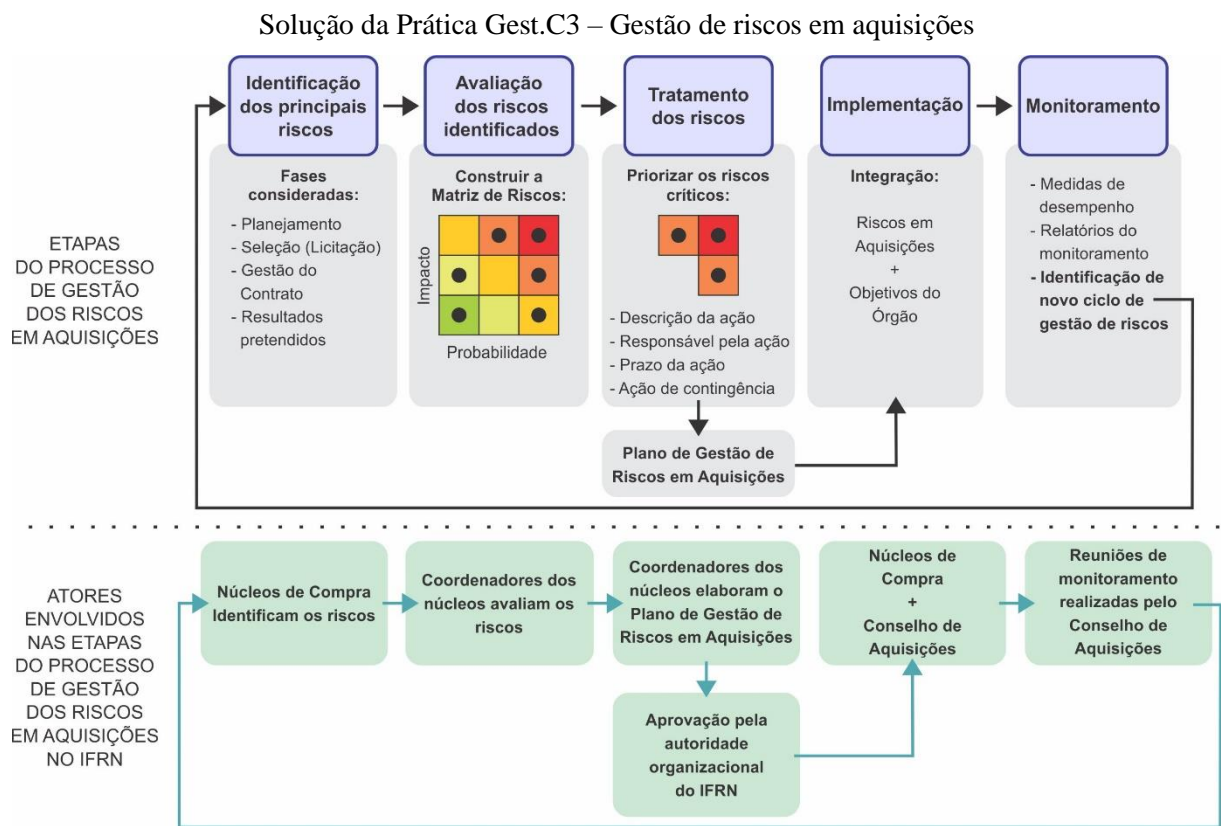
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

A etapa de Identificação dos Riscos seria realizada por cada núcleo de compra; A etapa de avaliação ficaria a cargo dos coordenadores de todos os núcleos de compra, que reunidos, estabeleceriam a avaliação final de todos os riscos envolvidos; A etapa de tratamento também seria realizada pelos coordenadores de todos os núcleos de compra, que elegeriam os riscos críticos, definindo ações, responsáveis por elas, prazos e ações de contingências. Depois disso, seria elaborado, pelos coordenadores dos núcleos, o Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições; A implementação do plano ficaria a cargo dos Núcleos de Compra, juntamente com o Conselho de Aquisições; O monitoramento ficaria a cargo do Conselho de Aquisições. (o *Desing* da Prática ilustra as atividades e os responsáveis por cada uma delas).

Mecanismos de medição de resultados:

Reuniões sobre avaliação dos riscos pelos coordenadores dos núcleos de compra; elaboração do Plano de Gerenciamento de Riscos em Aquisições; resultados do monitoramento dos riscos pelo Conselho de Aquisições.

Design da prática (representação gráfica da prática):



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Brasil (2017), Fenili (2018) e Brasil (2020)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

()	()	()	()	()
Aprovo integralmente	Aprovo parcialmente	Indiferente	Desaprovo parcialmente	Desaprovo integralmente

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

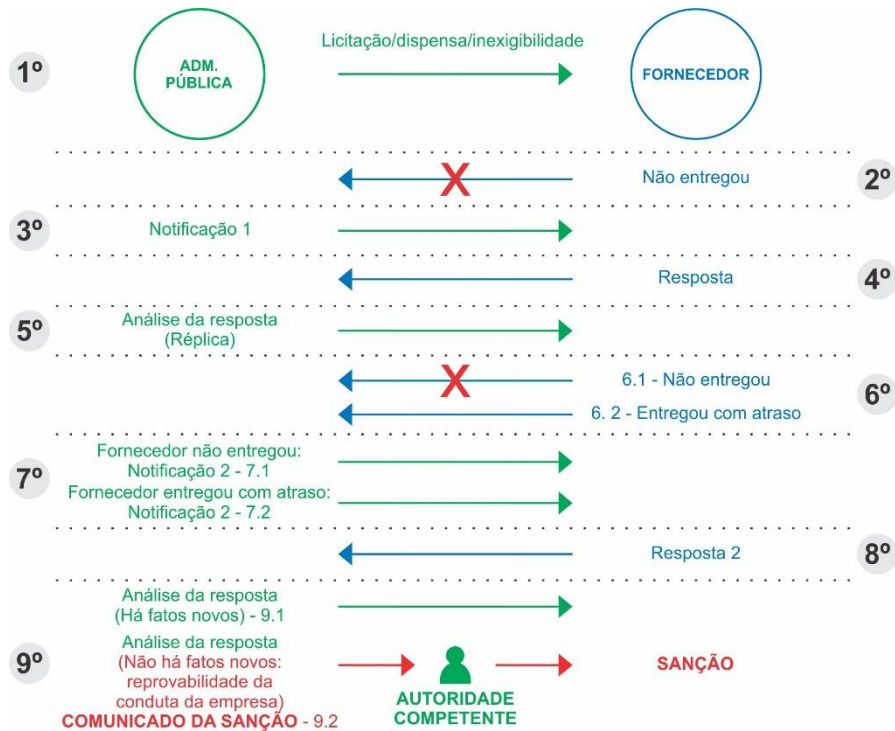
2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

() Sim () Não
3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?
() Sim () Não
4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.9 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Sanções em aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:	
Ambiente externo:	
As sanções são “[...] consequência da inobservância ou observância inadequada a um comportamento descrito pela norma jurídica (BRASIL, 2014), a que os órgãos estão sujeitos. E, falando-se na seara de aquisições, isso ganha relevância, especialmente na parte do contrato administrativo, que é carregado de obrigações e responsabilidades. Fenili (2018) destaca que a fala de padronização nesse tema, enseja deficiência de governança em sanções.	
Ambiente interno:	
Observar os ditames da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.	
Objetivo:	
Estabelecer uma sequência lógica de etapas de um processo de sanção administrativa, a fim de traçar diretrizes para nortear a governança nesse tema.	
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:	
Os processos de sanção deverão observar os ditames da Lei nº 9.784/99, e, especialmente, o contraditório e a ampla defesa. O Conselho de Aquisições poderá criar um documento contendo os passos norteadores nos processos de sanções. Vale salientar que estes passos sujeitos a alterações, dado os casos concretos:	
Passos	Fatos
1º Passo	Adjudicação pela Administração Pública ao fornecedor de algum objeto, fruto de uma licitação/dispensa/inexigibilidade.
2º Passo	O fornecedor não entregou o objeto a Administração Pública.
3º Passo	A Administração faz a 1ª Notificação ao fornecedor, contendo: teor da inadimplência; prazo para manifestação (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99); e o modo de registro do envio da notificação, com aviso de recebimento, por exemplo.
4º Passo	O fornecedor envia uma resposta: 5º passo; ou o fornecedor não respondeu: 7º passo.
5º Passo	A Administração analisa a resposta do fornecedor, e considera na tomada de decisão: as alegações; o histórico do fornecedor; e decisão sobre prorrogar o prazo de entrega, ou não.
6º Passo	O fornecedor NÃO ENTREGOU; ou ENTREGOU COM ATRASO.
7º Passo	A administração NÃO RECEBEU: Faz-se a 2ª Notificação ao fornecedor, contendo: multa; suspensão do direito de licitar; e prazo de defesa (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99); A administração RECEBEU COM ATRASO: Faz-se a 2ª Notificação ao fornecedor, contendo: multa; e prazo de defesa (5 dias úteis, conforme Lei nº 9.784/99).
8º Passo	O fornecedor envia uma resposta
9º Passo	A administração considera se na resposta há fatos novos: HÁ FATOS NOVOS na resposta do fornecedor: a Administração faz suas consideração; NÃO HÁ FATOS NOVOS na resposta do fornecedor: configura-se a reprovabilidade da conduta da empresa, enviando a COMUNICADO DE SANÇÃO a autoridade competente para sua expedição ao fornecedor.
Mecanismos de medição de resultados:	
Cumprimento dos passo vistos anteriormente no processo de sanção.	
Design da prática (representação gráfica da prática):	

Solução da Prática Gest.C4 – Passos para sanções administrativas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Fenili (2018)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

- | | | | | |
|----------------------|---------------------|-------------|------------------------|-------------------------|
| () | () | () | () | () |
| Aprovo integralmente | Aprovo parcialmente | Indiferente | Desaprovo parcialmente | Desaprovo integralmente |

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

- () Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

- () Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.10 Quadro explicativo e de avaliação da Prática - Participação da auditoria interna nas aquisições

PARTE EXPLICATIVA DA PRÁTICA:

Ambiente externo:

TCU (2018, p.63) diz que: “A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação [de] sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias

contínuas”. Assim, a auditoria interna tem um papel importante nas aquisições no sentido de avaliar se o órgão está utilizando os controles internos apropriados para essa área.

Ambiente interno:

Observar se os trabalhos da auditoria interna tem atuado sobre os controles das aquisições, de modo a que os seus levantamentos possam colaborar com a elaboração/correção desses controles.

Objetivo:

Observar se a auditoria interna tem auxiliado no controle adequado das aquisições.

Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:

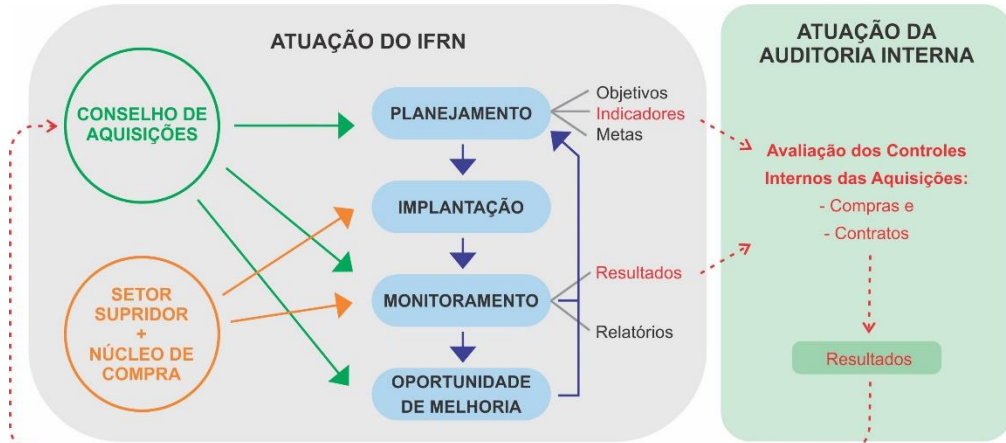
A auditoria interna avaliaria os controles usados nas aquisições (disponíveis no planejamento e nos relatórios de desempenho) e enviaria os resultados dos levantamentos para o acompanhamento pelo Conselho de Aquisições.

Mecanismos de medição de resultados:

Auditorias realizadas sobre controles internos de aquisições; e ajustes realizados nos controles internos, com base em auditorias realizadas.

Design da prática (representação gráfica da prática):

Solução da Prática – Atuação da auditoria interna nas aquisições públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em TCU (2018)

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

- | | | | | |
|----------------------|---------------------|-------------|------------------------|-------------------------|
| () | () | () | () | () |
| Aprovo integralmente | Aprovo parcialmente | Indiferente | Desaprovo parcialmente | Desaprovo integralmente |

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

- () Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

- () Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

3.11 Quadro explicativo e de avaliação do FRAMEWORK Geral de governança e gestão das aquisições para o IFRN.

PARTE EXPLICATIVA DO FRAMEWORK:	
Ambiente externo:	Vários acórdãos do TCU orientam os órgãos sobre a governança em aquisições públicas (Acórdãos: nº 2.328/2015; nº 2.622/2015; nº 2.749/2015; nº 1.545/2016; e nº 588/2018). Também há várias recomendações pela literatura sobre a organização das compras públicas: Fenili (2018); Fiuza (2015); Almeida e Sano (2018); Santana (2015); Ferrer (2015); entre muitos outros.
Ambiente interno:	Mudanças necessárias nas aquisições do IFRN impulsionadas, primeiramente, pela centralização das compras, posta pelo Ministério da Economia, por meio da Portaria nº 13.623/2019. A necessidade de cumprir as recomendações dos Acórdãos do TCU, em que o IFRN teve alguma participação (Acórdão nº 2.622/2015 e Acórdão nº 588/2018). E a necessidade de organizar a nova disposição das aquisições centralizadas por núcleo, cumprindo com os quesitos de governança e gestão estabelecidos pelos órgãos de controle.
Objetivo:	Criar um <i>Framework</i> de Governança e Gestão das aquisições para o IFRN.
Explicação sobre como poderá ser colocado em teste:	(Obs.: Para facilitar a compreensão das explicações, recomenda-se observar, ao mesmo tempo, a figura do Design do <i>Framework</i> deste quadro)
	<p>O “Conselho de Aquisições” seria a primeira Prática a ser desenvolvida, pois como será visto a seguir, a partir dela, haverá a possibilidade de criar outras práticas. Essa prática também tem relação direta com o estabelecimento do mecanismo da liderança nas aquisições. Assim, essa prática não depende de nenhuma outra.</p> <p>Depois do Conselho de Aquisições estar criado, pode-se implementar a Prática de “Ouvidoria em Aquisições”. Essa prática depende da criação do Conselho, para haver o direcionamento ao responsável pelo atendimento das manifestações relacionada às aquisições.</p> <p>A Prática da “Segregação de Funções no processo de aquisição”, também depende da Prática de criação do Conselho de Aquisições, pois será esse colegiado que elaborará um documento formal com a segregação de funções, prevendo as atividades e o servidor/setor responsáveis por ela.</p> <p>A Prática de “Gestão por competência e desempenho” do pessoal de aquisições, também depende da Prática de Criação do Conselho de Aquisições, pois o conselho, como liderança organizacional em aquisições, faria um levantamento, com base no modelo de Diretrizes para a gestão por competência, defendido por Silva, Brito e Ayres (2019), para saber o quadro atual e o que deve ser feito para melhorar.</p> <p>A próxima prática é relativa ao Mecanismo da Estratégia, e para se ter uma estratégia em aquisições, considera-se que, primeiro, o Conselho de Aquisições deve formular uma estrutura de suporte à centralização das compras. Assim, primeiro, faz-se importante estabelecer a Prática de “Criação do Setor Supridor” em cada Núcleo de Compra do IFRN, para que as aquisições já possam ser realizadas com os parâmetros da centralização, a saber: prioridades de compra; padronização de itens; planejamento; calendário de compras; e execução orçamentária (FENILI, 2018). Essa prática depende do mecanismo da Liderança, especialmente da Criação do Conselho de Aquisições.</p>

Criado o Setor Supridor, o Conselho de Aquisições pode iniciar o trabalho da Prática “Planejamento Estratégico em Aquisições”, o qual deve prever diretrizes, políticas, missão, visão, valores, objetivos, metas e indicadores em compras. Assim, o Conselho de Aquisições lidera o plano e o Setor Supridor dar o suporte tático e operacional para a sua implementação. A Prática do Planejamento Estratégico em Aquisições, assim, depende de práticas dos mecanismos da Liderança e da Estratégia.

A Prática “Desempenho e prestação de contas em aquisições” faz parte do mecanismo do Controle, e será realizada pelo Conselho de Aquisições, conjuntamente com o Setor Supridor de cada Núcleo de Compra. Esses dois setores também ficarão responsáveis por alimentar o site do IFRN com informações relativas à prestação de contas. Assim, essa prática depende do mecanismo da Liderança e da Estratégia.

A Prática de “Gestão de riscos em aquisições” envolve o Conselho de Aquisições e o Setor Supridor, além disso, as suas atividades estão diretamente relacionadas ao objetivos estabelecidos para as aquisições, de forma que nenhum riscos os impeça de acontecer. Por isso, essa Prática que depende de práticas dos mecanismos da Liderança e Estratégia.

A Prática “Sanções em Aquisições” estar relacionada ao estabelecimento de um padrão norteador para as sanções em aquisições, que poderá se dar por um documento oficial, do Conselho de Aquisições, como liderança. Assim, essa Prática depende do mecanismo da Liderança, somente. Não há que se falar em estratégia de penalização aqui, pois as sanções são estabelecidas por lei.

A Prática da “Participação da auditoria interna em aquisições” deve se dar de forma independente, sem vinculação com a gestão. Por isso, ela não depende de nenhuma prática de Liderança, Estratégia, ou de outra prática antecessora do Controle. Porém, os resultados da avaliação dos controles internos das aquisições devem ser remetidos ao Conselho de Aquisições, para que o colegiado, como liderança, observe possíveis melhorias necessárias nesses controles das aquisições.

Mecanismos de medição de resultados:

Adoção das práticas recomendadas pelo IFRN.

Design do Framework (representação gráfica do Framework):

Solução - *Framework* das práticas de governança e gestão das aquisições para o IFRN



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

PARTE AVALIATIVA DA PRÁTICA:

1. Em relação a prática explicada anteriormente, qual a sua avaliação sobre a possível utilização dela no IFRN?

- | | | | | |
|----------------------|---------------------|-------------|------------------------|-------------------------|
| () | () | () | () | () |
| Aprovo integralmente | Aprovo parcialmente | Indiferente | Desaprovo parcialmente | Desaprovo integralmente |

Legenda: Aprovo integralmente (aprova totalmente a sua utilização); aprovo parcialmente (aprova, com ressalvas, a sua utilização); Indiferente (posição neutra em relação à sua utilização); desaprovo parcialmente (desaprova, com ressalvas, a sua utilização); desaprovo integralmente (desaprova totalmente a sua utilização).

2. Em sua perspectiva, prática semelhante já está sendo concretizada no IFRN?

- () Sim () Não

3. Em caso de “Não”, já foi discutida ou está em processo de discussão pela comissão?

- () Sim () Não

4. Caso deseje fazer algum comentário sobre a prática avaliada, favor, escrever abaixo (escrita livre):

APÊNDICE B – CARTA DE ANUÊNCIA

Ministério da Educação
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
REITORIA
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO
CARTA DE ANUÊNCIA

Esclarecimentos

Esta é uma solicitação para realização da pesquisa intitulada “*Framework* de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN” - realizada pelo pesquisador José Amauri Costa Fernandes, orientado pela Professora Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson, do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP-UFRN) - que terá sua metodologia baseada em pesquisa documental sobre documentos relativos à reorganização das aquisições do IFRN, e a aplicação de um questionário de avaliação do *framework* proposto junto aos servidores que fazem parte da Comissão de Implementação do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do Instituto. O objetivo principal deste trabalho é “Construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN” necessitando, portanto, da concordância e autorização institucional para a realização das etapas referidas junto aos documentos e servidores envolvidos.

Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em sigilo, de acordo com a Resolução nº 510/2016 - Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, que tratam da Pesquisa envolvendo Seres Humanos na área de Ciências Humanas e Sociais. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados tão somente para realização deste estudo.

Assinatura do(a) Pesquisador(a) Responsável

JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES
(CPF: XXX.XXX.XXX-XX)

Consentimento

Por ter sido informado verbalmente e por escrito sobre os objetivos e metodologia desta pesquisa, concordo em autorizar a realização da mesma nesta Instituição que represento: Pró Reitoria de Administração - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (PROAD/IFRN), endereçada na rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol, CEP: 59015-300, Telefone: (84) xxxx.xxxx e E-mail: xxxxx@xxxx.xxx.xx.

Esta Instituição está ciente de suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa, dispondo de infraestrutura necessária para realização das etapas supracitadas.

O descumprimento desses condicionamentos assegura-me o direito de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa.

Natal-RN, 16 de outubro de 2020.

Assinatura do responsável pela instituição

Nome do Responsável

(Mat. XXXXXXXX / CPF: XXX.XXX.XXX-XX)

Pró Reitor de Administração do IFRN

CNPJ: XX.XXX.XXX/XXXX-XX

APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA USO DE DOCUMENTOS

Esclarecimentos

Esta é uma solicitação de autorização para uso de documentos institucionais na pesquisa intitulada “*Framework* de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN”, a ser realizada na Pró-Reitoria de Administração (PROAD) do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), pelo(s) pesquisador(es) José Amauri Costa Fernandes, orientado pela Professora Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson, do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP-UFRN), que tem como objetivo principal de Construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN, com base nos parâmetros de governança e gestão das aquisições públicas e validá-lo junto ao órgão, e utilizará a seguinte metodologia pesquisa documental sobre documentos relativos à reorganização das aquisições do IFRN, e a aplicação de um questionário de avaliação do *framework* proposto, junto aos servidores que fazem parte da Comissão de Implementação do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do Instituto.

Assim sendo, solicitamos sua valiosa colaboração, no sentido de autorizar o acesso e utilização do: Diagnóstico situacional das compras e contratações no âmbito dos *campi* do IFRN; do Plano de Centralização das Contratações Públicas (PCCP) do IFRN; e da Proposta de Reestruturação e Melhoria de Gestão da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), pelo pesquisador responsável e sua equipe: José Amauri Costa Fernandes, orientadora Professora Dra. Aline Virgínia Medeiros Nelson (Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP-UFRN)).

Salientamos que os dados coletados serão mantidos em sigilo de acordo com a Resolução 510/2016 - Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, que tratam da Pesquisa envolvendo Seres Humanos, e utilizados tão somente para realização deste estudo.

Serão tomadas também as seguintes precauções para que não haja danos aos documentos: não haverá repasse ou divulgação dos documentos e o manuseio será exclusivo para fins desta pesquisa.

Os dados coletados serão guardados em local seguro, no computador e em pasta da nuvem, sob a responsabilidade do(a) pesquisador(a) responsável e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os participantes.

A instituição ficará com uma via deste documento, elaborado em duas vias, e toda dúvida que tiver a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente ao Pesquisador responsável José Amauri Costa Fernandes, pelo telefone fixo/celular (XX) XXXXX.XX ou pelo e-mail xxxxxx.xxxxx@xxxx.xx.xx.

JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES
(CPF: XXX.XXX.XXX-XX)

Consentimento para uso de documentos institucionais

Por ter sido informado verbalmente e por escrito sobre os objetivos e metodologia desta pesquisa, concordo em autorizar o manuseio e a utilização dos documentos institucionais supracitados.

O descumprimento desses condicionamentos assegura-me o direito de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa.

Natal-RN, 16 de outubro de 2020.

Nome do Responsável
(Mat. XXXXXXXX / CPF: XXX.XXX.XXX-XX)
Pró Reitor de Administração do IFRN
CNPJ: XX.XXX.XXX/XXXX-XX

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esclarecimentos

Este é um convite para você participar da pesquisa: “*Framework* de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN”, que tem como pesquisador responsável: José Amauri Costa Fernandes.

Esta pesquisa pretende construir um *Framework* com práticas de Governança e Gestão das Aquisições Públicas para o IFRN, de acordo com o que é defendido pela literatura e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O motivo que nos leva a fazer este estudo é: a possibilidade de melhorar os processos de aquisição do IFRN; a contribuição aos estudos da área de governança e gestão das aquisições públicas; o interesse pessoal do autor pelo tema; e a expectativa de replicação das práticas e do *Framework*, propostos ao IFRN, para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Você irá participar avaliando as Práticas de Governança e Gestão das Aquisições e um *Framework* geral, com todas as práticas, criados para o IFRN, os quais estão dispostos em quadros. Os quadros vêm acompanhados de uma parte explicativa (na cor cinza), que explica o objeto a ser avaliado, contendo: ambiente externo; ambiente interno; objetivo; como poderá ser colocado em teste; mecanismos de medição dos resultados; e o design da solução. A outra parte do quadro é a parte avaliativa (cor amarela), reservada para que você faça a sua avaliação, contendo 4 questões: a Questão 1 é objetiva e baseada em uma em escala *Likert*; as Questões 2 e 3 também são objetivas, baseadas em alternativas do tipo “sim/não”; e a Questão 4 é discursiva, sendo opcional, onde você poderá fazer algum comentário sobre o objeto avaliado, se desejar. Nas questões objetivas (1, 2 e 3), você poderá marcar apenas uma alternativa.

No total, serão 11 Quadros, 10 com práticas e 1 com o *Framework* Geral, para serem avaliados. O tempo estimado para a avaliação de cada quadro é de 5 minutos. Assim, a avaliação de todos os quadros poderá durar entre 55 minutos a 1 hora.

Durante a avaliação poderão ocorrer eventuais desconfortos e possíveis riscos mínimos de ordem emocional pelo avaliador, devido ao constrangimento em considerar que alguma prática poderá se relacionar diretamente com o seu fazer institucional. No entanto, para evitar essas situações, não haverá perguntas de cunho pessoal, como: nome, sexo, idade, setor de trabalho e tempo de serviço, sendo a privacidade do participante mantida, e as respostas apresentadas de forma agregada, não havendo possibilidade de identificação

individual de qualquer respondente/avaliador. Além disso, as proposições das Práticas e do *Framework* Geral foram construídas a partir de orientações gerais do TCU e da literatura especializada.

Não há previsão de benefícios diretos para você por participar desta pesquisa. Porém, como benefícios da pesquisa, você poderá colaborar com a melhoria na organização das aquisições do IFRN. Dessa forma, os benefícios para você participante, poderão ser obtidos futuramente, de forma indireta.

Em caso de complicações ou danos à saúde que você possa ter relacionado com a pesquisa, compete ao pesquisador responsável garantir o direito à assistência integral e gratuita, por parte do pesquisador.

Durante todo o período da pesquisa **você poderá tirar suas dúvidas ligando para José Amauri Costa Fernandes**, através do endereço profissional: xxxxxxxx xxxxx xxxxxxxx xxxxx; E-mail: xxxxxx.xxxxxx@xxxx.xxx.xx; e **Telefone/Whats: (xx) xxxxx-xxxx**.

Você tem o direito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você.

Os dados que você fornecerá serão confidenciais e divulgados apenas em congressos ou publicações científicas, sempre de forma anônima, não havendo divulgação de nenhum dado que possa lhe identificar. Esses dados serão guardados pelo pesquisador responsável por essa pesquisa em local seguro e por um período de 5 anos.

Alguns gastos pela sua participação nessa pesquisa, eles serão assumidos pelo pesquisador e reembolsados para você. Se você sofrer qualquer dano decorrente desta pesquisa, sendo ele imediato ou tardio, previsto ou não, você será indenizado.

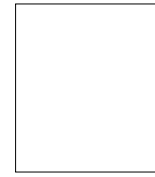
Este documento foi impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com o pesquisador responsável: José Amauri Costa Fernandes.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido sobre os objetivos, importância e o modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, além de conhecer os riscos, desconfortos e benefícios que ela trará para mim e ter ficado ciente de todos os meus direitos, concordo em participar da pesquisa “*Framework* de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN”, e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

Assinatura do participante da pesquisa

ou



Impressão
datiloscópica do
participante

Declaração do pesquisador responsável

Como pesquisador responsável pelo estudo “*Framework* de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN”, declaro que assumo a inteira responsabilidade de cumprir fielmente os procedimentos metodológicos e direitos que foram esclarecidos e assegurados ao participante desse estudo, assim como manter sigilo e confidencialidade sobre a identidade dele.

Declaro ainda estar ciente que na inobservância do compromisso ora assumido infringirei as normas e diretrizes propostas pela Resolução 510/16 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, que regulamenta as pesquisas envolvendo o ser humano.

Natal-RN, 27 de janeiro de 2021.

Assinatura do(a) Pesquisador(a) Responsável:

JOSÉ AMAURI COSTA FERNANDES
(CPF: xxx.xxx.xxx-xx)