

CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS



UMA PROPOSTA PARA O IFSUL

Relatório Técnico

RESUMO:

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

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

INSTITUIÇÃO/SETOR:

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

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA:

Servidores da área de compras e licitações. Áreas requerentes.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:

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

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

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

OBJETIVOS:

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO/PROBLEMA

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

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

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

Tabela 1 – Frequências encontradas

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

Fonte: elaborado pela autora

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

Tabela 2 – Frequências absolutas: medidas de tendência central

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

Fonte: elaborado pela autora

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

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

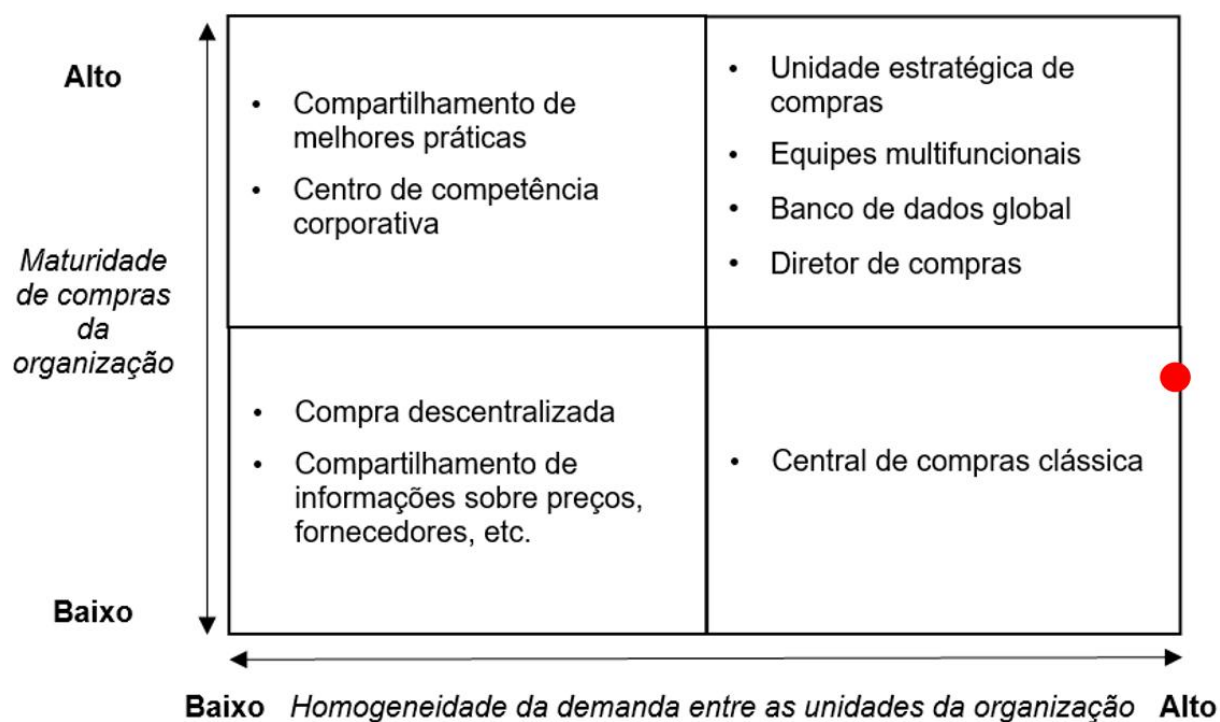
Tabela 3 – Escala Likert: medida de tendência central

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

Fonte: elaborado pela autora

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

Figura 1 – Aplicação da matriz de Rozemeijer aos dados coletados



Fonte: adaptado de Rozemeijer (2000b).

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

Figura 2 - Matriz de classificação dos itens de compras



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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborado pela autora

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

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pela autora.

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

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

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

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

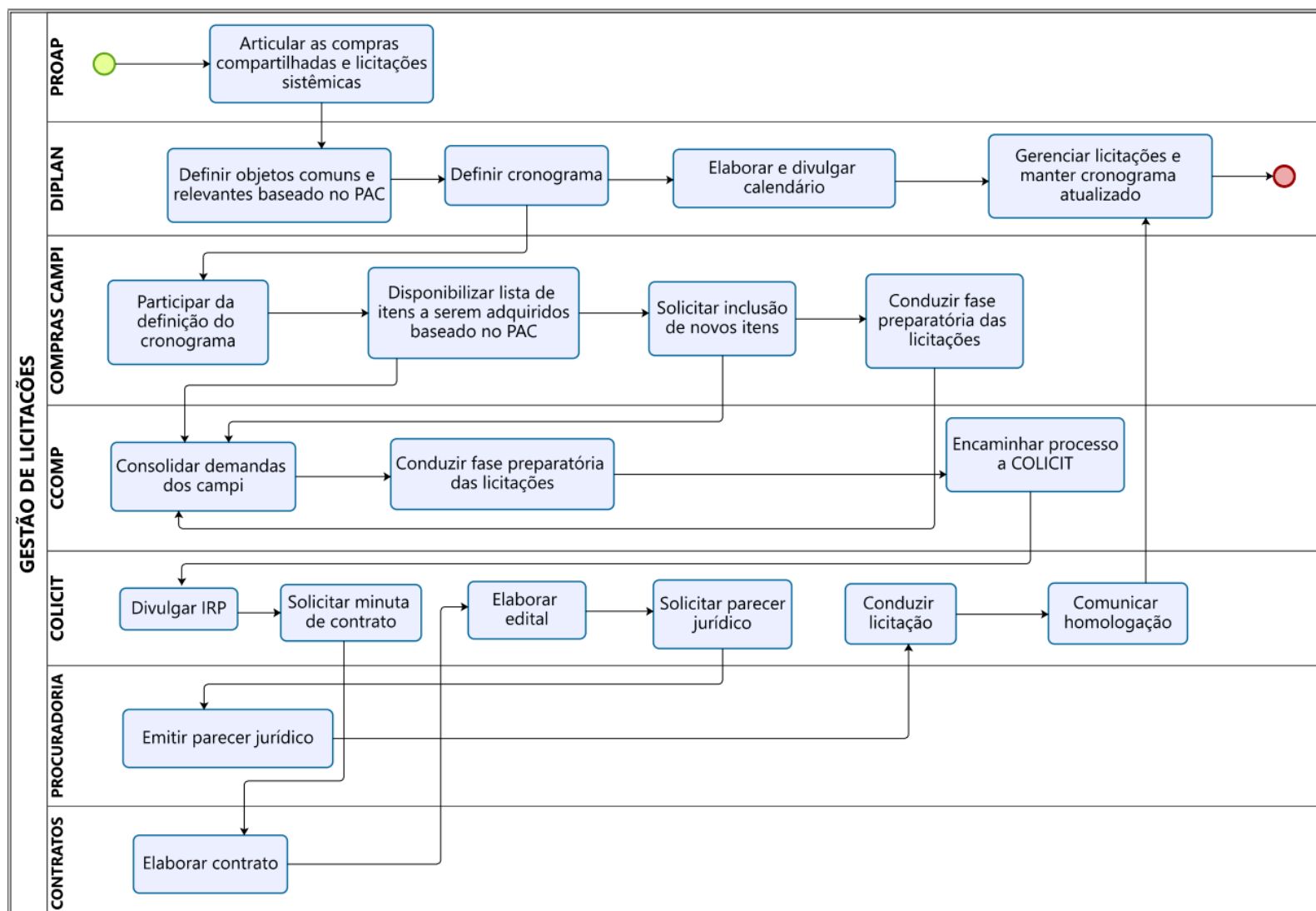
Tabela 6 - Problemas comuns aos pregões SRP

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

Fonte: Elaborado pela autora.

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

Figura 3 - Fluxograma do novo modelo de gestão de licitações



Fonte: a autora (2021).

RESPONSÁVEIS:

Egresso: Juliana Passos Silveira

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

CONTATOS:

julianapassoss@gmail.com

serparg@ufpel.edu.br

Data da realização do relatório: 04/10/2021

REFERÊNCIAS:

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