



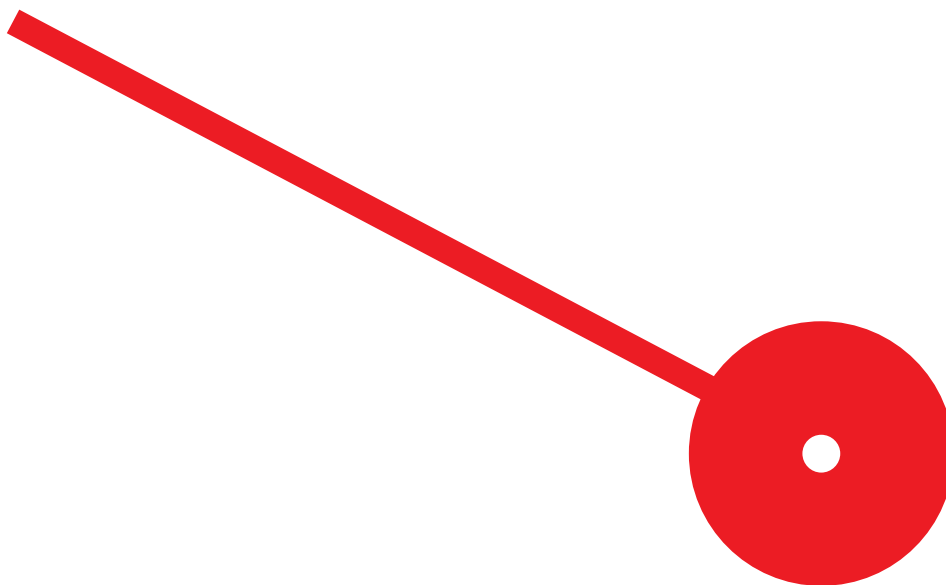
Centralização vs descentralização das compras públicas: um estudo de caso no IFMT

Ademéia Raquel Maas

12/2024

Versão Final

Esta versão contém as críticas e sugestões dos elementos do júri.



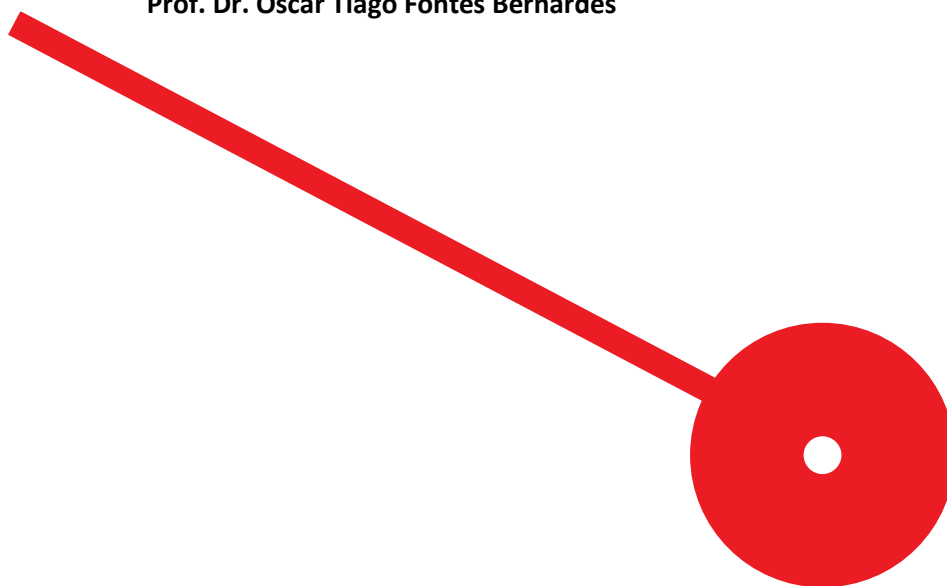


MESTRADO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO: GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES - RAMO GESTÃO PÚBLICA

Centralização vs descentralização das compras públicas: um estudo de caso no IFMT

Ademéia Raquel Maas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de
Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de
Mestre em Gestão das Organizações - Gestão Pública, sob orientação do
Prof. Dr. Óscar Tiago Fontes Bernardes



Resumo

Esta dissertação tem como objetivo analisar e avaliar a estrutura das compras públicas no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), comparando as abordagens de centralização e descentralização adotadas pela instituição. A metodologia utilizada foi qualitativa, com base em uma revisão bibliográfica e um estudo de caso que incluiu a análise da estrutura institucional e a realização de entrevistas semiestruturadas com profissionais diretamente envolvidos no processo de compras do IFMT. O propósito dessas entrevistas foi obter percepções sobre a eficiência, eficácia e desafios das compras públicas, fornecendo uma visão das práticas institucionais e suas implicações. Os resultados indicam que ambos os modelos — centralizado e descentralizado — apresentam vantagens e desvantagens, e que a escolha entre eles depende de fatores como a estrutura organizacional e a maturidade dos gestores. No entanto, a centralização das compras no IFMT mostrou benefícios significativos, como maior eficiência na gestão dos recursos públicos e otimização dos processos de compra. Ainda assim, a centralização apresenta desafios, como a possível demora em atender demandas emergenciais dos campi, que muitas vezes exigem respostas rápidas e específicas. Por outro lado, a descentralização das compras foi considerada vantajosa em casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, permitindo maior agilidade no atendimento às necessidades locais. Entretanto, a descentralização também apresenta riscos, como a falta de uniformidade nos processos, dificuldades no controle de gastos e a possibilidade de aquisições inconsistentes, especialmente quando os gestores locais não possuem a capacitação técnica adequada. Diante dessas constatações, conclui-se que, embora ambos os modelos possuam vantagens e desvantagens, a centralização das compras se destaca como a opção mais eficiente para o IFMT. Este modelo oferece maior controle dos processos, assegura a conformidade com as normas legais e institucionais e promove uma gestão mais transparente dos recursos públicos. Além disso, a centralização facilita a economia de escala, proporcionando negociações mais vantajosas e melhores condições contratuais. Embora a descentralização possa ser útil em situações específicas, como aquisições emergenciais ou de menor valor, as vantagens da centralização são mais evidentes, especialmente no que diz respeito à otimização dos recursos, controle financeiro e transparência. Portanto, recomenda-se que o IFMT adote um modelo centralizado para a maioria dos processos de compras, garantindo eficiência e segurança na gestão dos recursos públicos.

Palavras Chave: compras públicas; centralização; descentralização; eficiência; Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

Abstract

This dissertation aims to analyze and evaluate the structure of public procurement at the Federal Institute of Science and Technology of Mato Grosso (IFMT), comparing the centralization and decentralization approaches adopted by the institution. The methodology used was qualitative, based on a literature review and a case study, which included the analysis of the institutional structure and the conduction of semi-structured interviews with professionals directly involved in the procurement process at IFMT. The purpose of these interviews was to gather perceptions regarding the efficiency, effectiveness, and challenges of public procurement, providing insight into institutional practices and their implications. The results indicate that both models—centralized and decentralized—present advantages and disadvantages, and the choice between them depends on factors such as the organizational structure and the maturity of the managers. However, the centralization of procurement at IFMT showed significant benefits, such as greater efficiency in public resource management and optimization of procurement processes. Nevertheless, centralization also presents challenges, such as potential delays in responding to emergency demands from the campuses, which often require quicker and more specific responses. On the other hand, the decentralization of procurement was considered advantageous in cases of bidding waivers and non-requirements, allowing for greater agility in meeting local needs. However, decentralization also carries risks, such as a lack of uniformity in processes, difficulties in cost control, and the possibility of inconsistent acquisitions, especially when local managers do not have the appropriate technical training. Given these findings, it is concluded that, although both models have advantages and disadvantages, centralization of procurement emerges as the most efficient option for IFMT. This model offers greater control over processes, ensures compliance with legal and institutional norms, and promotes a more transparent management of public resources. Furthermore, centralization facilitates economies of scale, allowing for more advantageous negotiations and better contractual conditions. Although decentralization may be useful in specific situations, such as emergency acquisitions or lower-value purchases, the advantages of centralization are more evident, particularly regarding the optimization of resources, financial control, and transparency. Therefore, it is recommended that IFMT adopt a centralized model for the majority of procurement processes, ensuring efficiency and security in the management of public resources.

Keywords: public procurement, centralization, decentralization, efficiency, Federal Institute of Mato Grosso (IFMT).

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, pela graça e força concedidas a mim durante todo o percurso deste trabalho. A Sua presença foi uma constante fonte de inspiração e conforto nos momentos de dúvida e exaustão.

Um sincero agradecimento à minha família, pelo apoio incondicional, paciência e amor. Sem o suporte de vocês, nada disto teria sido possível. Obrigado por estarem sempre ao meu lado, em todos os momentos desta jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Óscar Tiago Fontes Bernardes, cuja paciência, conhecimento e orientação precisa foram fundamentais para a realização desta pesquisa. Seu apoio constante foi essencial para a realização deste trabalho.

À minha colega e amiga, Mônica da Silva, que, com sua experiência como doutoranda, esteve sempre disposta a me socorrer diante das minhas aflições. Seu apoio foi fundamental para que eu pudesse superar os momentos de incerteza e seguir em frente.

Aos meus amigos e colegas de curso, especialmente Anelise, Camila e Rose, pela amizade, companheirismo e pela troca de experiências ao longo desta caminhada. Juntos, tornamos os desafios mais leves e as conquistas mais gratificantes.

Aos colegas do IFMT, que gentilmente aceitaram participar das entrevistas e me ajudaram a concretizar este trabalho. Vocês foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao IFMT, que, por meio da parceria com o ISCAP, me proporcionou a oportunidade de realizar este sonho. Agradeço também aos professores do ISCAP, que contribuíram de diversas formas para minha formação ao longo deste percurso acadêmico.

Por fim, a todos que, de alguma forma, participaram dessa trajetória, direta ou indiretamente, meu sincero agradecimento. Este trabalho é o reflexo do apoio e contribuição de cada um de vocês.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

APA - American Psychological Association

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CGU - Controladoria-Geral da União

DADM – Diretoria de Administração

DLC – Departamento de Licitação e Contratos

FIC - Formação Inicial e Continuada

IFMT - Instituto Federal de Mato Grosso

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

PCA - Plano de Contratação Anual

PGC - Planejamento e Gerenciamento de Contratações

PROAD – Pro-reitoria de Administração

RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SISG - Sistema de Serviços Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UASG - Unidade Administrativa de Serviços Gerais

UNED – Escola de ensino descentralizada

Índice Geral

Índice de Figuras.....	ix
Índice de Tabelas	x
1. Introdução	11
1.1 Contextualização	13
1.2 Justificativa.....	14
1.3 Estrutura da dissertação.....	16
2. Estado da arte.....	17
2.1 Compras Públicas	17
2.1.1 Centralização das compras públicas	19
2.1.2 Descentralização das compras públicas	21
2.1.3 Modelo híbrido das compras públicas	22
2.2 Legislação de Compras Públicas no Brasil	23
2.3 A eficiência na Administração Pública	28
2.4 A Governança nas compras Públicas	31
2.4.1 Planejamento das contratações	32
2.4.2 Modelos de governança nas contratações	34
3. Objeto de estudo: O IFMT	35
3.1 Metodologia.....	35
3.2 O IFMT	37
3.3 História do IFMT	38
3.4 Compras Públicas no IFMT	39
4. Apresentação e discussão de resultados	45
4.1 Introdução.....	45
4.2 Resultados	46
4.3 Discussão.....	52
5. Considerações Finais	54
5.1 Conclusão	54
5.2 Limitações de estudo	56
5.3 Perspectivas Futuras	56

6. Proposta	58
7. Referências Bibliográficas.....	63
8. Apêndice	69
Apêndice A- Roteiro das entrevistas	69

Índice de Figuras

Figura 1 - Diagrama Abrangência e aplicação da NLCC.....	24
Figura 2 - Inversão de fases mediante ato motivado.....	27
Figura 3 - Visão multidimensional das compras públicas.....	32
Figura 4 - Mapa com instalações dos campus do IFMT	38
Figura 5 - Fluxo de elaboração do PCA.....	40
Figura 6 - Definição dos prazos do PCA	40
Figura 7 – Regulamento do licita IFMT	42
Figura 8 - Gráfico comparativo das licitações no IFMT no período de 2019 a 2023	42
Figura 9 - Fluxograma do novo modelo de compras	61

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Comparativo entre a lei 8.6333 de 1990 e a lei 14.133 de 2021 25

Tabela 2 - Modelo de gestão de compras atual do IFMT x modelo proposto 60

1. Introdução

No Brasil, as aquisições governamentais são regidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), lei nº 14.133 de 2021, que estabelece a obrigatoriedade de contratações com o setor privado por meio da seleção prévia de fornecedores que atenderão às necessidades da administração pública. Esse processo é conhecido como Licitação, sendo estruturado de modo a garantir a isonomia, selecionando a proposta que apresenta as condições mais favoráveis à administração (Carsolla, Santos, & Correia, 2021).

A modalidade de licitação mais frequente entre os órgãos públicos é o Pregão, inicialmente regulamentado pela Lei nº 10.520/02 e posteriormente incorporado à NLLC. Este método é voltado para a aquisição de bens e serviços considerados comuns, cujas especificações de desempenho e qualidade são objetivamente estabelecidas no edital, sendo estes itens usualmente disponíveis no mercado (Domakoski, 2013).

A preocupação com a transparência nas compras públicas ganhou destaque globalmente a partir da segunda metade do século XX, especialmente com o avanço das democracias e o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização. No Brasil, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) foi um marco

importante, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no país. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) reforçaram ainda mais a necessidade de transparência nos processos governamentais, incluindo as compras públicas (Omito, 2023).

A transparência nas compras públicas é um pilar essencial para a construção de uma gestão pública eficaz, ética e responsável. Ela envolve a divulgação clara e acessível de informações sobre todos os processos e decisões relacionados às aquisições governamentais, desde a fase de planejamento até a execução dos contratos (OECD, 2005). A promoção da transparência é crucial para aumentar a confiança da população nas instituições públicas, prevenir a corrupção e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e equitativa.

A transparência desempenha vários papéis fundamentais ao fortalecer a *accountability*, permitindo que os cidadãos e as instituições fiscalizadoras acompanhem e questionem as ações do governo, assegurando que os processos de aquisição sejam conduzidos de maneira justa e que as decisões tomadas sirvam ao interesse público (Transparency International, 2014). Além disso, ela contribui para a eficiência administrativa, incentivando a competitividade entre os fornecedores, resultando em melhores preços e qualidade nos produtos e serviços adquiridos (World Bank, 2017).

Apesar de sua importância, a implementação da transparência nas compras públicas enfrenta vários desafios. Um dos principais é a resistência interna dentro das organizações públicas, onde funcionários e gestores podem temer que a exposição de informações revele ineficiências ou práticas inadequadas, resultando em resistência à mudança (Heald, 2006). A falta de capacitação e recursos adequados pode dificultar a implementação de sistemas de transparência eficazes, já que muitos governos carecem da infraestrutura tecnológica necessária para coletar, processar e divulgar informações de maneira eficiente e segura (Fox, 2007).

Outro desafio significativo é a complexidade dos processos de aquisição pública, que frequentemente envolvem múltiplas etapas e requisitos legais, tornando difícil para os cidadãos comuns compreenderem e acompanharem esses processos. Isso pode limitar a eficácia dos mecanismos de transparência, pois a mera disponibilização de dados não garante que esses dados sejam acessíveis ou compreensíveis para o público (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010).

Uma das características marcantes da área de aquisições públicas é a sua fragilidade organizacional, devido à importância e dimensão dos recursos financeiros envolvidos e ao seu impacto sistêmico em todas as rotinas da administração pública (Fernandes, 2016). Diante desta fragilidade, torna-se essencial avaliar os modelos de compras públicas disponíveis.

1.1 Contextualização

Existem três modelos principais de compras públicas: centralizado, descentralizado e híbrido. Cada um desses modelos apresenta vantagens e limitações que serão exploradas em detalhes no desenvolvimento deste trabalho. A escolha do modelo mais adequado é uma decisão estratégica que deve alinhar-se às necessidades específicas da instituição para maximizar a eficiência e a transparência das aquisições públicas.

De acordo com Dimitri, Dini e Piga (2006), existem três modelos predominantes de contratação pública: a centralização total, caracterizada pela consolidação total das decisões de compra em uma única central; a descentralização, onde o poder decisório é distribuído entre diversas divisões, permitindo que cada uma gerencie suas próprias compras; e o modelo híbrido, que permite uma distribuição compartilhada de autoridade entre a central e as divisões.

Faes, Matthyssens e Vanderbempt (2000) veem a centralização das compras como uma evolução natural na profissionalização desta função, enquanto Karjalainen (2011) destaca os benefícios de sinergia da centralização, que Smart e Dudas (2007) descrevem como a capacidade de gerar um retorno sobre os recursos superior à soma das partes.

Joyce (2006) sugere que o modelo descentralizado é particularmente eficaz ao responder às necessidades locais específicas, proporcionando respostas rápidas às demandas e potencial economia em custos de transporte, especialmente em organizações com unidades dispersas geograficamente que realizam compras localmente.

Conforme Domingues (2001) há possibilidade das organizações públicas operarem num sistema híbrido, ou seja, com compras semidescentralizadas, numa tentativa de incorporar os aspectos positivos dos dois sistemas. Portanto, a decisão não se restringe exclusivamente à escolha entre uma estrutura centralizada ou descentralizada. As organizações podem optar por uma estrutura híbrida onde consigam explorar os pontos fortes da centralização e descentralização.

A eficiência e a transparência dos processos públicos são essenciais para a administração eficaz de qualquer instituição pública. No caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), que abrange uma ampla gama de atividades educacionais e administrativas distribuídas por diversos campi, os desafios tornam-se particularmente notáveis. Estes desafios destacam a necessidade de uma estratégia de aquisição bem definida e adaptada às necessidades específicas da instituição.

Neste contexto, emerge uma questão fundamental: **qual modelo de compras públicas é o mais adequado para o IFMT, considerando suas necessidades operacionais, a eficiência dos processos e a promoção da transparência?** Este problema reflete a necessidade de uma abordagem sistemática e integrada. Tal abordagem deve não só cumprir os requisitos legais e os princípios de justiça e

impessoalidade, mas também adaptar-se às características únicas da instituição. A pesquisa tem como objetivo geral **identificar e analisar o modelo de compras públicas mais adequado para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), de modo a promover uma gestão eficiente, transparente e adaptada às necessidades operacionais da instituição**. Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos da pesquisa:

- Identificar e analisar a atual estrutura das compras públicas do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT);
- Identificar as vantagens e desvantagens das estruturas de centralização e descentralização das compras públicas no contexto específico do IFMT, e
- Compreender os principais fatores que influenciam na eficiência e eficácia das compras públicas do IFMT.

1.2 Justificativa

A gestão eficiente e transparente das compras públicas é essencial para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), dada sua vasta rede de campi e a diversidade de atividades educacionais e administrativas que realiza. A diversidade geográfica e operacional do IFMT, juntamente com as diferentes necessidades de seus departamentos e campi, apresenta um desafio significativo para a administração pública da instituição. A resolução eficaz desse desafio é fundamental para garantir que o IFMT possa alcançar seus objetivos educacionais e institucionais de maneira eficiente e sustentável.

Este estudo propõe avaliar e comparar a centralização e a descentralização das compras públicas no IFMT, visando a identificar o modelo mais adequado para a instituição. A análise focará no reposicionamento das estratégias de aquisição que podem contribuir significativamente para a melhoria da gestão governamental. A escolha do modelo adequado é estratégica para a operação do IFMT, impactando diretamente sua eficiência operacional e a satisfação dos usuários dos seus serviços.

A governança das aquisições no IFMT envolve ações de monitoramento e incentivos que visam a assegurar a preservação dos interesses dos cidadãos (Fenili, 2018). Essas ações são importantes para garantir que a implementação de políticas públicas ocorra de maneira adequada e alinhada ao interesse público. A investigação sobre como a centralização ou descentralização das compras influencia a sustentabilidade operacional das unidades educacionais do IFMT pode revelar dados importantes sobre o melhor modelo de gestão de compras para instituições públicas.

O estudo do IFMT é particularmente interessante devido à sua capacidade de liderar um grande número de unidades gestoras de compras. A comparação entre os modelos de centralização e descentralização das compras é relevante, pois cada abordagem apresenta vantagens e desafios distintos que podem

influenciar diretamente a qualidade e a custo-efetividade dos serviços públicos oferecidos pela instituição.

Os resultados deste estudo têm potencial para contribuir significativamente para a literatura sobre gestão pública, especialmente no que tange à implementação de políticas públicas e ao fortalecimento da governança de aquisições. A análise dos processos de compras, centralizadas ou descentralizadas, conduzidos pelo IFMT após a adoção de novas estratégias, permitirá refletir sobre as possibilidades de aprimoramento do uso do poder de compra governamental para garantir a eficácia na missão institucional da organização.

Além disso, este estudo oferece uma oportunidade única para contribuir para o debate sobre governança das aquisições e a institucionalização de modelos de compras eficazes em instituições educacionais públicas. As contribuições podem ser aplicadas por outras instituições que buscam implementar modelos semelhantes, promovendo a partilha de conhecimentos e a melhoria dos processos de contratação pública.

Dessa forma, a pesquisa visa não apenas atender às necessidades do IFMT, mas também fornecer uma base teórica e prática para a melhoria da gestão de compras em outras instituições públicas, fortalecendo a governança e promovendo uma utilização mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

A definição do modelo de compras públicas mais adequado para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) é crucial devido à dimensão da instituição e à diversidade de suas necessidades operacionais. O IFMT, ao contar com múltiplos campi distribuídos geograficamente e com diversas áreas de atuação, enfrenta desafios específicos na gestão de suas aquisições, que impactam diretamente na sua capacidade de operar com eficiência e transparência. Nesse sentido, a escolha entre um modelo centralizado, descentralizado ou híbrido de compras públicas pode determinar a eficácia do uso dos recursos públicos, afetando tanto a qualidade quanto a economicidade dos serviços prestados.

O problema central desta pesquisa está na necessidade de aprimorar a eficiência e a transparência nas aquisições públicas do IFMT, garantindo que as compras atendam às demandas operacionais da instituição, ao mesmo tempo em que fortalecem a *accountability* e respeitam os princípios de isonomia e impessoalidade. A relevância do estudo reside, portanto, na busca por uma solução que não apenas cumpra as exigências legais, mas também otimize o uso dos recursos públicos, proporcionando ganhos em termos de agilidade, custo-benefício e qualidade dos bens e serviços adquiridos

Adicionalmente, a pesquisa torna-se relevante pela sua potencial contribuição para a gestão pública, já que o estudo dos diferentes modelos de compras pode oferecer dados para outras instituições públicas que enfrentam desafios semelhantes. A avaliação da estrutura de aquisições do IFMT e a proposição de um modelo mais adequado podem servir de referência para outras organizações educacionais ou administrativas que necessitam de maior eficiência na gestão de seus recursos. Assim, além de solucionar um problema específico da instituição, este estudo poderá promover um debate mais amplo

sobre a melhoria da governança e da eficiência nas compras públicas no Brasil, impactando positivamente a administração pública como um todo.

1.3 Estrutura da dissertação

A dissertação está organizada a partir deste primeiro capítulo, a Introdução, onde é apresentado e contextualizado o problema de pesquisa e seus objetivos, a importância do estudo é justificada e a estrutura do trabalho é delineada.

No Capítulo 2 – Estado da arte, são explorados os conceitos de compras públicas, seu processo, e a legislação que aborda o tema. Este capítulo também examina as características dos modelos de compras centralizados e descentralizados, sua relação com a sinergia de compras e modelos que ajudam na escolha da melhor abordagem de compras para uma organização específica. Além disso, são discutidas a governança nas aquisições públicas, seus modelos e conclui com o planejamento nas contratações.

O Capítulo 3 – Metodologia descreve a natureza da pesquisa, os procedimentos metodológicos utilizados, as categorias de análise baseadas no referencial teórico e detalha a operacionalização da pesquisa.

No Capítulo 4 – Objeto de estudo: o IFMT é apresentado o histórico do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), destacando a evolução das compras públicas desde o início das atividades da instituição até os tempos atuais. Inicialmente, contextualiza-se a fundação e os primeiros anos do IFMT, delineando os principais marcos históricos e o crescimento da instituição. Além disso, a análise situacional das compras públicas no IFMT inclui uma retrospectiva abrangente das práticas e políticas adotadas ao longo dos anos.

O Capítulo 5 – A apresentação e discussão de resultados descreve e discute os resultados levantados com base nas entrevistas e sua análise à luz do referencial teórico.

O Capítulo 6 – Considerações, nesse capítulo é apresentada a conclusão do trabalho, as limitações e estudo e as perspectivas futuras e por fim o referencial bibliográfico utilizado nessa pesquisa.

No capítulo 7 – Proposta, apresenta-se nesse capítulo uma proposta para o IFMT, baseada nas análises da estrutura organizacional e nas entrevistas com os servidores do setor de compras.

2. Estado da arte

2.1 Compras Públicas

A gestão das compras governamentais é uma das atividades mais desafiadoras dentro da administração pública devido à complexidade do arcabouço legal que regula todos os atos do processo licitatório. O planejamento das ações deve observar prazos e restrições financeiras dos governos, exigindo também capacidade técnica e operacional das equipes, como destacado por Publio, Andrade e Leocádio (2017, citado em Oliveira, 2020).

Historicamente, a função de aquisição evoluiu consideravelmente. Originalmente burocrática, ela se transformou desde a Primeira Guerra Mundial até a crise do petróleo na década de 1970, conforme apontado por Martins e Alt (2009). Essa evolução foi impulsionada pela escassez de matérias-primas e os aumentos acentuados de preços, que trouxeram à tona a necessidade de uma abordagem mais estratégica nas organizações (Martins e Alt, 2001).

Esta crise destacou a importância crucial de adquirir produtos e serviços em condições vantajosas, especialmente em cenários adversos. A abordagem contemporânea das compras está, assim, intrinsecamente ligada aos objetivos atuais do sistema logístico empresarial, visando a operação lucrativa e a manutenção de uma posição competitiva no mercado, como identificado por Pozo (2010).

Além disso, a contratação pública é essencial para a gestão dos recursos do país e para o desenvolvimento socioeconômico, envolvendo desde a aquisição de materiais de escritório até grandes projetos de infraestrutura, segundo Trautmann e Hartmann (2009). A relevância das compras públicas é reconhecida internacionalmente, como evidencia o Acordo sobre Contratação Pública da Organização Mundial do Comércio (OMC), que visa abrir o mercado de compras governamentais e garantir a não discriminação de fornecedores (Ribeiro e Inácio Júnior, 2019, citado em Araújo & Lemos, 2020).

Rozemeijer (2000) explica que a sinergia em compras é o valor adicional criado quando unidades de compra colaboram, partilhando recursos, informações e conhecimento, uma perspectiva que Vizjak (1994) complementa ao definir o potencial de sinergia como o benefício obtido através da exploração das interações entre as unidades de negócios.

Alcançar ganhos de eficiência nas compras é crucial para gerar espaço fiscal adicional, permitindo uma maior capacidade para implementar políticas públicas, conforme aponta a OCDE (2016, citado em Araújo & Lemos, 2020).

Os procedimentos de aquisição de bens e serviços exigem uma abordagem rigorosa, composta por uma série de ações detalhadas que demandam um profundo conhecimento das várias legislações pertinentes ao tema, bem como dos processos formais definidos pela Constituição Federal (Fiúza, 2009; Motta, 2008; Fernandes, 2011).

Os modelos de contratação podem variar entre a centralização total, a descentralização ou um modelo híbrido, dependendo da natureza das compras e das necessidades institucionais em áreas como saúde, educação ou segurança. É fundamental que os órgãos públicos estejam familiarizados com as exigências legais e os procedimentos licitatórios estabelecidos pela Constituição Federal para garantir que as compras públicas sejam conduzidas de maneira adequada (Alves, Reis, Deulefe e Severino, 2019; Terra, 2018, citado em Oliveira, 2020). Para Carvalho (2010), existem três formas de organização da estrutura de compras:

- a) centralização total, arranjo que organiza todas as compras em uma estrutura central;
- b) descentralização total, na qual cada unidade possui total autonomia para realização de suas aquisições;
- c) a combinação de ambos, por meio de um arranjo híbrido que explora benefícios dos dois sistemas e mitigar as suas desvantagens. O arranjo da estrutura vai depender de como a Instituição está organizada do nível de maturidade em que se encontra.

2.1.1 Centralização das compras públicas

A unificação das aquisições governamentais pode ser uma das estratégias para apoiar a execução de políticas e programas públicos, ao coordenar o poder de compra do governo e viabilizar o suporte necessário às atividades essenciais do setor público. Essa centralização favorece a reunião de profissionais especializados na gestão de compras em larga escala, os quais são encarregados de conduzir processos claros e eficientes, gerando economia e promovendo transparência (Fiúza, Barbosa, & Arantes, 2015).

Em pequenas organizações, a centralização de compras é uma prática comum, onde os gestores ou proprietários optam por centralizar não apenas as decisões de compras, mas todos os processos decisórios relacionados direta ou indiretamente ao capital da empresa (Chiavenato, 2011). Mesmo em grandes e médias instituições, essa abordagem não é descartada.

A centralização das compras é uma tendência evidenciada pela recente criação das agências de compras, nos países europeus, como modelo voltado para o aproveitamento de ganhos de escala e a condução qualificada das contratações ou aquisições de maior complexidade, conforme Dimitri (2006, citado em Fernandes, 2019).

Conforme, Santos e Fernandes (2020), a centralização de compras públicas é um modo de organização e gestão adotado pelos governos para enfrentar os desafios da função administrativa de compras, cuja relevância nos cenários de implementação de políticas públicas tem crescido com a busca pelo aprimoramento da governança nas máquinas estatais. Na literatura, modelos centralizados são comumente preconizados no contexto da padronização de bens e serviços adquiridos com o objetivo de facilitar a otimização dos processos de compras de uma organização.

Um sistema de contratação centralizado é concentrado e os poderes operacionais são conferidos a uma autoridade governamental para implementar a contratação em nome de outras entidades públicas. No entanto, esta não é uma distinção dicotômica e os sistemas de contratação podem apresentar diferentes níveis de centralização (Brooks, 2016).

Karjalainen (2011, citado em Silveira, 2021) menciona que os benefícios da centralização de compras são frequentemente referidos como benefícios de sinergia, que é descrita na literatura como “o objetivo de produzir um retorno combinado sobre os recursos, que é maior do que a soma das partes individuais”.

O potencial de maiores descontos por promover a consolidação da demanda de insumos tem sido sugerido por diversos autores que trabalham com o tema, entre eles Baily (2000), Fiúza (2013), Macohin (2008) e Parente (2000), sendo esta a principal vantagem destacada por (Fiúza, 2013). Eles também observam que uma maior centralização dos processos ajudará a padronizar as práticas de aquisição que integram a estrutura geral.

A centralização das compras é adotada pelos administradores quando percebem que é a direção mais adequada para alcançar as estratégias de gestão e custos. Segundo Gonçalves (2010), essa abordagem oferece inúmeras vantagens, evitando duplicações e a competição entre compradores do mesmo órgão. Isso previne situações em que múltiplos compradores adquirem o mesmo material ou insumo para produtos diferentes, de fontes distintas, com preços e condições variadas (Gonçalves, 2010).

De acordo com essa definição, a centralização de compras busca a padronização de produtos e fornecedores em todo o grupo, promovendo homogeneidade nos valores dos produtos e serviços adquiridos. Essa prática visa estabelecer parcerias de longo prazo com as fontes fornecedoras, transcendendo a relação convencional de fornecedores comuns (Gonçalves, 2010).

Em muitos países que seguem processos centralizados de aquisição e contratação pública, enfrentam e enfrentarão muitos desafios a nível interno e externo. Após uma análise das administrações dos contratos públicos na Etiópia, Ndercaj & Ringwald (2014, citado em Abraham & Tarekegn, 2020) revelaram que os principais obstáculos ao desempenho dos contratos públicos na Etiópia incluem a falta de pessoal experiente em gestão e contratos públicos, a ausência de uma supervisão central claramente definida, a falta de transparência e a falta de familiaridade com processos internacionais ou organizacionais reconhecidos. Esses desafios têm impactado negativamente o sistema de contratos públicos e, conseqüentemente, afetado o crescimento econômico da Etiópia.

Para superar esses desafios e melhorar o sistema de contratos públicos, o Governo Federal da Etiópia promulgou a Proclamação nº 649/2009, que trata da administração dos contratos públicos e bens. Essa proclamação estabeleceu um sistema centralizado de contratos públicos, substituindo as leis e procedimentos anteriores, (Brooks & Demissie, 2009). O objetivo dessa medida é promover uma gestão mais eficiente e eficaz dos contratos públicos, melhorando a supervisão, padronizando os procedimentos e fortalecendo a capacidade de gestão em contratos públicos, garantindo uma maior transparência e responsabilidade.

A implementação da Proclamação nº 649/2009 representa uma tentativa significativa de reforma do sistema de contratos públicos na Etiópia, visando superar os desafios identificados. Espera-se que essa abordagem centralizada contribua para o desenvolvimento econômico do país, facilitando a execução eficiente de projetos e contratos públicos (Yohannes, 2011).

No entanto, é importante que o sistema de contratos continue a evoluir e enfrentar outros desafios, como a capacitação contínua do pessoal, a garantia da transparência e o fortalecimento da supervisão para evitar práticas corruptas. Somente através de uma abordagem abrangente e contínua será possível alcançar um sistema de contratos públicos eficaz e alinhado com os princípios de governança adequada e crescimento econômico sustentável na Etiópia, Ndercaj & Ringwald (2014, citado em Abraham & Tarekegn, 2020).

2.1.2 Descentralização das compras públicas

A descentralização, caracterizada pela delegação de atividades e rotinas e apoiada em sistemas de informação, está emergindo como uma tendência que se contrapõe ao modelo tradicional dos departamentos de compra. Essa estratégia favorece a aproximação com mercados locais, conforme observado por Faes, Matthyssens e Vandembemt (2000, citados em Silveira, 2021), que destacam como a proximidade física dos mercados fornecedores facilita a resolução de problemas operacionais.

Contudo, a descentralização não é isenta de desafios. Segundo Valente (2005), ela pode levar à duplicação de atividades de compra e negociação, bem como dificuldades na gestão de estoque e lançamento de ordens de encomenda, o que pode resultar em disparidades de desempenho entre as unidades. Além disso, a diversificação das compras em um contexto descentralizado pode trazer inconvenientes, como a duplicação dos processos de compra e redução da capacidade de negociação devido à menor demanda.

Por outro lado, segundo Macohin (2008), a descentralização de compras oferece várias vantagens, como a rapidez nas transações e uma maior afinidade entre os profissionais de compras e os solicitantes, proporcionando uma maior autonomia e responsabilidade ao administrador local. Hoffmann (2013) reforça que as compras descentralizadas, ao serem praticadas localmente, aumentam a velocidade de atendimento e reduzem os custos de transporte.

Baily et al. (2000) acrescentam que, no modelo descentralizado, a equipe possui um conhecimento aprofundado das necessidades da unidade de produção, o que resulta em um tratamento personalizado pelos fornecedores locais e maior eficiência no tratamento de situações de falta de material. Esse modelo também promove a eficácia no gerenciamento dos custos de produção e lucro das unidades.

Chiavenato (2003) argumenta que o modelo descentralizado permite a resolução local de problemas, induz o aumento da eficiência e da motivação do pessoal, e facilita decisões de melhor qualidade com um processo de tomada de decisão local mais ágil, reduzindo também os gastos com coordenação.

A descentralização não se limita apenas ao contexto empresarial, mas estende-se também ao âmbito educacional. As universidades federais, por exemplo, ao adotarem a descentralização, conferem autonomia a cada campus interiorizado para identificar suas demandas e gerir seu próprio orçamento. Esta abordagem é similar ao sistema de federação brasileira, onde o governo federal transfere poderes para os governos estaduais e municipais.

Macohin (2008), destaca a importância da autonomia garantida pela descentralização, afirmando que ela deve preservar a integração política e a equidade social, constituindo-se como uma divisão de recursos, ambientes de decisão, competências, atribuições e responsabilidades relativas à distribuição do poder.

2.1.3 Modelo híbrido das compras públicas

O sistema híbrido de aquisições públicas é uma estratégia que mescla características dos sistemas centralizado e descentralizado, visando aproveitar os pontos positivos de cada um e minimizar as desvantagens. Essa abordagem é especialmente útil em contextos complexos e diversificados, nos quais a agilidade e a eficácia são fundamentais para o êxito das operações (Vergara, 2013).

Silva (2016) observa que o modelo híbrido possibilita a compra centralizada de itens de alto valor ou de uso geral, para explorar as vantagens da economia de escala e reduzir os custos. Por outro lado, aquisições descentralizadas são adequadas para itens específicos ou de baixo valor, permitindo uma resposta ágil e flexível às demandas locais.

A descentralização parcial possibilita a adaptação das compras às necessidades específicas de cada localidade, levando em consideração as particularidades regionais e a demanda imediata. Essa estratégia se mostra particularmente eficaz em situações de emergência ou quando há grandes variações nas necessidades das diferentes regiões (Seyboth, 2014).

Ao combinar a padronização em determinados processos com a personalização em outros, o sistema híbrido pode contribuir para a melhoria da qualidade dos produtos e serviços adquiridos. A centralização assegura a consistência e a conformidade com os padrões estabelecidos, enquanto a descentralização permite ajustes e aprimoramentos de acordo com as necessidades locais (Silva, 2016).

No entanto, de acordo com Carvalho (2010) a adoção de um sistema híbrido enfrenta desafios significativos. Um dos principais obstáculos é a importância de uma coordenação eficiente entre as diferentes áreas. Isso implica em sistemas de comunicação robustos e procedimentos claros para garantir que todas as partes interessadas estejam alinhadas com os objetivos e diretrizes da empresa.

A administração de um sistema híbrido pode ser mais desafiadora do que a de sistemas centralizados ou descentralizados, devido à necessidade de equilibrar as decisões centralizadas com a autonomia descentralizada, o que pode demandar mais recursos e uma capacidade de gerenciamento ampliada. Se não for bem conduzido, o modelo híbrido pode levar a um processo de aquisição fragmentado, conduzindo a ineficiências e desperdícios (Oliveira, 2013).

Portanto, é crucial estabelecer limites de responsabilidade e mecanismos de supervisão claros para evitar tais problemas. A implementação bem-sucedida de um modelo híbrido depende de uma variedade de abordagens estratégicas. A utilização da tecnologia da informação é crucial e são implementados sistemas avançados de gestão de aquisições para facilitar a coordenação entre unidades centralizadas e descentralizadas. Ferramentas como plataformas de compras eletrônicas e sistemas de gestão integrados (ERPs) são fundamentais para a eficiência do modelo híbrido. Além disso, as unidades descentralizadas devem ser bem treinadas e capazes de tomar decisões informadas. Programas de treinamento contínuo e suporte técnico são essenciais (Carvalho, 2010).

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, as barreiras à implementação de modelos híbridos estão diminuindo, permitindo uma maior integração e coordenação entre as diferentes unidades de compra. A crescente necessidade de personalização e a pressão por maior transparência e controle nos processos de compras públicas reforçam a adoção de modelos híbridos. A capacidade de responder rapidamente às mudanças nas necessidades e condições do mercado é uma vantagem competitiva significativa que o modelo híbrido pode proporcionar (Baily et al. 2000; Carvalho, 2010; Domingues, 2001; Johnson e Leenders, 2008; Macohin, 2008; Moreira, 2013; Munson e Hu, 2010).

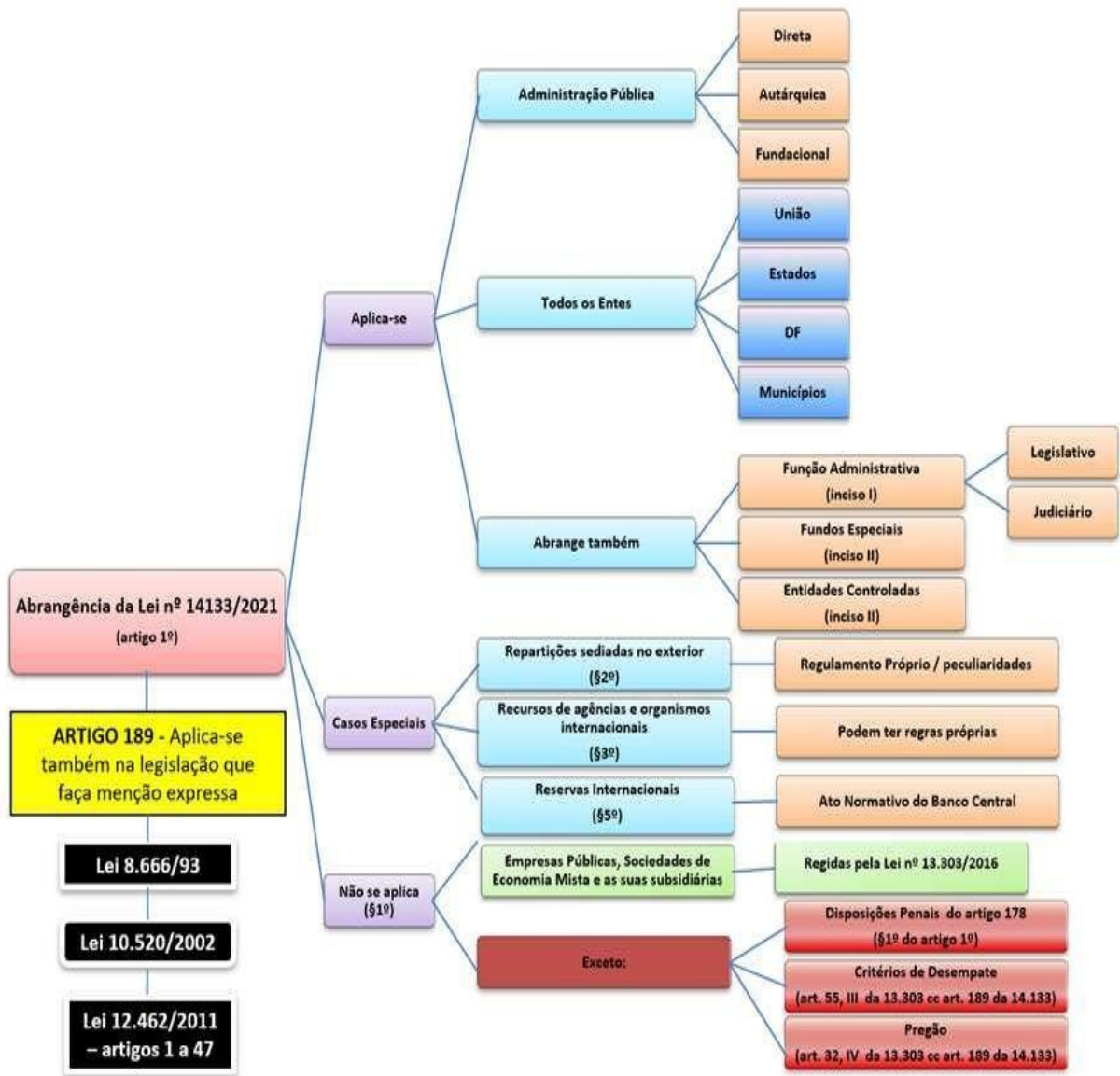
Em conclusão, o modelo híbrido de compras públicas oferece uma solução equilibrada que combina o melhor dos modelos centralizado e descentralizado (Oliveira, 2013). Apesar dos desafios associados à sua implementação, as vantagens em termos de eficiência de custos, flexibilidade e qualidade tornam-no uma opção atraente para muitas organizações. A chave para o sucesso está na coordenação eficaz, no uso de tecnologias adequadas e na capacitação contínua das unidades envolvidas. Com uma gestão adequada, o modelo híbrido pode proporcionar significativas melhorias nos processos de aquisição, contribuindo para a eficiência e eficácia das operações no setor público (Silva, 2016).

2.2 Legislação de Compras Públicas no Brasil

Até o início de 2021, o processo de licitação no Brasil era regulamentado pela Lei 8.666/1993, que estabelecia os princípios fundamentais, os tipos de procedimentos existentes, suas etapas e contava com acréscimos da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e da Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/11). Contudo, a partir de meados de 2021, entrou em vigor a Nova Lei de Licitação e Contrato (NLCC) Lei 14.133/2021, trazendo consigo diversas alterações e inovações significativas no cenário das contratações públicas (Brasil, 2021).

Nesse contexto de evolução legislativa, é fundamental compreender o alcance e a aplicação das alterações promovidas pela NLCC. Para ilustrar de maneira mais clara essas mudanças e inovações, apresentamos o diagrama a seguir.

Figura 1 - Diagrama Abrangência e aplicação da NLCC



Fonte: Tribunal de Contas do estado de São Paulo (2023).

Segundo Silva (2022), no que diz respeito às mudanças na legislação, vale ressaltar que as transformações não se limitam apenas à tipologia dos processos de seleção. Além da introdução de novas formas, como o diálogo competitivo e a opção de empregar o Sistema de Registro de Preços em todas as modalidades de seleção, observam-se ajustes significativos nos procedimentos e etapas adotados nos processos licitatórios, como mostra a Tabela 1, comparativa entre a Lei 8.666 de 1993 e a Lei 14.133 de 2021, apresentado abaixo:

Tabela 1 - Comparativo entre a lei 8.633 de 1990 e a lei 14.133 de 2021

Aspectos	Lei 8.666/1993	Lei 14.133/2021
Modalidades de Licitação	Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Concurso, Leilão	Concorrência, Diálogo Competitivo, Concurso, Pregão e RDC
Limites para Compras e Serviços (exceto obras e engenharia)	Até R\$ 8.000 (dispensa), Até R\$ 150.000 (convite), Acima disso (tomada de preços ou concorrência)	Simplificado até R\$ 100.000, Demais casos conforme regulamento específico
Obras e Serviços de Engenharia	Até R\$ 15.000 (dispensa), Até R\$ 1,5 milhão (convite), Acima disso (tomada de preços ou concorrência)	Simplificado até R\$ 200.000, Demais casos conforme regulamento específico
Crítérios de Seleção	Menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta (leilão)	Melhor proposta, maior retorno econômico, melhor técnica ou conteúdo artístico, maior oferta de preço (leilão)

Fonte: Autoria própria

Com a promulgação da Lei 14.133/2021, o cenário das licitações públicas foi significativamente renovado, marcado pela adoção de novos procedimentos como o diálogo competitivo, a extensão do emprego do pregão, a valorização das contratações integradas, e o incentivo ao emprego de inovações tecnológicas. Essa legislação não apenas inaugurou abordagens inéditas para a licitação, mas também promoveu uma revisão crítica das modalidades preexistentes, visando uma maior eficácia e sintonia com as demandas contemporâneas de contratações governamentais (Lei nº 14.133, 2021).

No que tange aos parâmetros financeiros para compras e serviços (à exceção de projetos de engenharia), a lei atualizou os patamares financeiros para que espelhassem mais precisamente o estado econômico atual. De maneira similar, foram ajustados para cima os limites para licitações envolvendo obras e serviços de engenharia, simplificando a adesão a métodos licitatórios menos complexos.

Em contrapartida à Lei 8.666/1993, que priorizava primordialmente a economia de custos, a Lei 14.133/2021 propôs critérios de seleção versáteis, privilegiando tanto a vantagem econômica quanto a excelência técnica.

A simplificação dos processos, com a redução de prazos e etapas, é notável. juntamente com a implementação de etapas concorrenciais inovadoras, como a mudança na ordem das fases e a realização de avaliação e seleção simultâneas. Essas modificações visam agilizar e aprimorar a eficiência dos procedimentos, alinhando-se às diretrizes da NLCC (Lei nº 14.133, 2021).

Além disso, a legislação atualizada proporciona espaço para a Contratação Unificada, uma abordagem que permite o desenvolvimento de projetos básicos e executivos por um único contratado. Esse avanço visa otimizar a gestão e a execução de contratos, contribuindo para a efetividade das contratações públicas. Outro ponto de destaque nas mudanças legislativas é o estímulo aos avanços tecnológicos nos processos licitatórios. Há uma clara orientação para a contratação de startups e empresas especializadas em tecnologia, evidenciando o compromisso em incorporar inovações que aprimorem a eficácia e a transparência no ambiente de contratações públicas.

Além dessas alterações, a nova legislação direciona atenção especial ao aprimoramento do projeto preliminar e detalhado, com ênfase na excelência dessas etapas para prevenir surpresas e gastos adicionais ao longo da execução do contrato.

As modalidades de contratação por preço global e por tarefa também foram impactadas, com a implementação da opção de contratar por preço fechado e por serviço específico. Esse ajuste oferece maior versatilidade às formas de contratação, adequando-se às diferentes necessidades e complexidades dos projetos governamentais.

Outro ponto relevante na evolução da legislação é o estímulo às licitações ambientalmente responsáveis. A incorporação de práticas sustentáveis nos processos de compras governamentais demonstra um comprometimento em considerar aspectos ecológicos, sociais e financeiros nas decisões de contratação. É importante ressaltar que as penalidades foram abordadas de maneira mais clara e compreensível na nova legislação. A instituição de diretrizes mais transparentes para punições e multas visa aumentar a eficácia na supervisão e cumprimento dos acordos, promovendo maior segurança jurídica e responsabilidade nas contratações públicas.

O intuito dessas alterações é promover a atualização e otimização do procedimento de licitação, integrando métodos mais eficazes e incentivando a inovação, transparência e eficácia nas aquisições públicas realizadas no país.

Os pilares essenciais adotados nas compras feitas pelo governo englobam a igualdade de condições, conformidade com a lei, imparcialidade, ética, equidade, transparência, integridade administrativa, atendimento ao interesse público e avaliação imparcial. Os processos de contratação realizados nos órgãos públicos localizados no exterior devem levar em consideração as particularidades do local e os princípios básicos estabelecidos pela recente legislação (Lei nº 14.133, 2021).

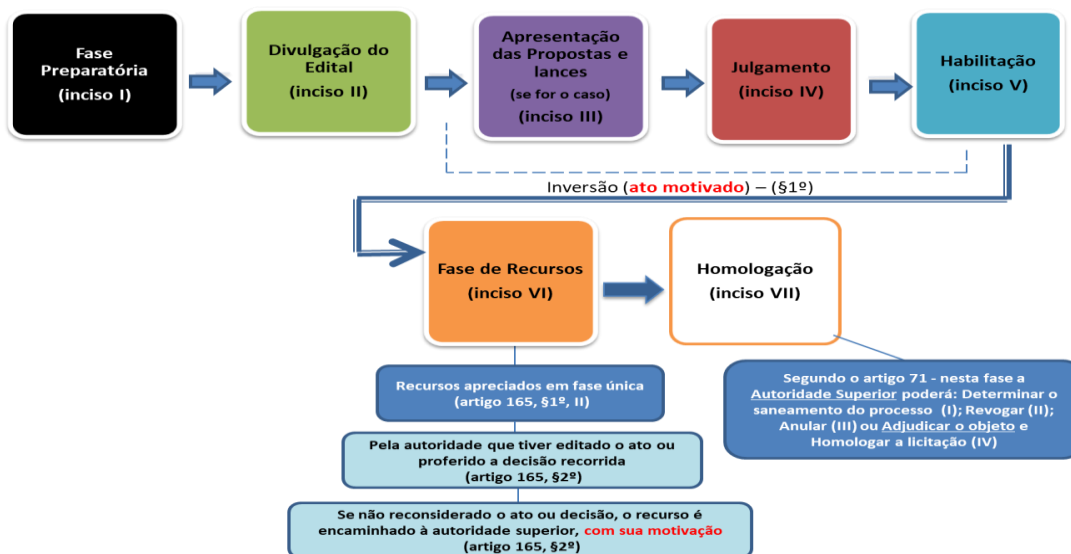
Quando se tratar de licitações e contratações envolvendo recursos de empréstimos ou doações provenientes de agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismos financeiros dos quais o Brasil seja parte, poderão ser aceitas condições estabelecidas em acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República, assim como exigências específicas de seleção e contratação presentes nas normas e procedimentos das agências ou organismos, desde que necessárias para a obtenção do empréstimo ou doação, estejam de acordo com os princípios

constitucionais em vigor, sejam mencionadas no contrato correspondente e tenham parecer positivo do departamento jurídico do órgão financiador antes da assinatura do contrato (Brasil, 2021).

A documentação submetida ao Senado Federal para autorização do empréstimo deve conter informações sobre as condições contratuais (Brasil, 2021). Nesse contexto de modernização das práticas de contratação as diretrizes de aquisição são monitoradas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) como parte da estrutura de gestão, enquanto o Sistema de Serviços Gerais (SISG) estabelece os procedimentos a serem seguidos por cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG). O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) são responsáveis por fiscalizar e acompanhar as práticas de compras como órgãos de controle administrativo.

A NLLC, em seu artigo 17, adotou rito procedimental idêntico à modalidade Pregão (Lei Federal nº 10.520/02), em que, primeiro, analisam-se as propostas, e depois, os documentos de habilitação, e incorporou semelhante redação à contida no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei Federal nº 12.462/11), ao permitir o que se denomina inversão de fases, mediante ato motivado, conforme diagrama.

Figura 2 - Inversão de fases mediante ato motivado



Fonte: Tribunal de contas do estado de São Paulo (2023)

Essas alterações foram realizadas visando aumentar a eficiência da administração pública, aprimorando os processos de contratação e incorporando inovações que promovam maior eficácia e transparência nas aquisições públicas.

2.3 A eficiência na Administração Pública

A necessidade de eficiência na administração pública do Brasil está enraizada na história do país, que inclui períodos de ineficiência, corrupção e falta de transparência. Da colônia ao império e à república, muitos governos enfrentaram problemas de eficiência da administração estatal. O Brasil passou por diversas reformas e mudanças constitucionais ao longo das décadas para melhorar a administração pública (Lima Junior, 1998).

Segundo Kuhn (1975), a administração pública brasileira tem enfrentado historicamente desafios relacionados à gestão inadequada de recursos, à falta de controle sobre os gastos públicos e às nomeações políticas baseadas no mérito, isto criou uma demanda crescente por eficiência na administração pública.

Nos anos 90, houve uma disseminação da ideia de que o Governo estava extremamente grande, burocrático e pouco eficaz, levando a uma revisão do seu papel, inicialmente nos países desenvolvidos e, depois, motivada por pressões econômicas, nos países do Terceiro Mundo (Muniz, 2007). Com base nesse cenário e em resposta à demanda da sociedade por maior eficiência e transparência, ganhou destaque a abordagem teórica da Administração Gerencial ou Nova Administração Pública, conforme ressaltado por (Mizael et al.,2020).

Em relação à eficiência pretendida por este novo modelo, Muniz (2007, p. 96) defende que a gestão alcançaria eficiência em suas atividades ao obter os resultados desejados com menor gasto de recursos, em termos de tempo, qualidade e acesso satisfatório ao objetivo almejado. Desordi & Bona (2020, p. 2) reforçam esta ideia ao explicar que a eficiência administrativa consiste na avaliação dos custos ligados ao atendimento das necessidades públicas em comparação com o nível de utilidade alcançado.

No âmbito das aquisições governamentais, Terra (2016) ressalta que este setor é visto como fundamental e delicado dentro da Administração, passando por um período de mudanças e fortalecimento para aperfeiçoar sua realização de forma mais eficaz e sustentável. Portanto, entender a eficácia das aquisições governamentais contribui para aprimorar constantemente os processos de licitação e, por conseguinte, para a efetividade geral da administração pública.

Para celebrar contratos com indivíduos ou entidades privadas no Brasil, a Administração Pública está sujeita às diretrizes estabelecidas no artigo 37, Inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Este dispositivo estipula que obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados por meio de um processo de licitação pública. Além disso, a Administração Pública deve seguir os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Constituição Federal, 1988, art. 37, inciso XXI).

O princípio da eficiência, introduzido na Administração Pública brasileira pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, representa um marco significativo, sendo o mais recente entre os princípios

constitucionais. Esse princípio tem uma aplicação dual, refletindo-se tanto na conduta do agente público, que deve buscar o máximo desempenho em suas responsabilidades para alcançar resultados superiores, quanto na organização e estruturação racional da administração pública. A meta é clara: alcançar uma prestação de serviços públicos eficiente, como destaca Di Pietro (2000).

Além disso, segundo Melo (2013), a eficiência é, sem dúvida, um atributo extremamente desejável na administração. Contudo, do ponto de vista jurídico, ela apresenta desafios consideráveis. A eficiência emerge como uma questão complexa e de difícil controle jurídico, podendo ser vista tanto como uma mera complementação ao artigo 37 da Constituição Federal, ou mesmo como uma expressão da aspiração daqueles que manejam o texto legal. Importante frisar que, independentemente de como é percebida, a eficiência não pode ser desvinculada do princípio da legalidade. A busca por eficiência nunca deve justificar o adiamento do cumprimento dos deveres administrativos, destacando a interdependência crucial entre legalidade e eficiência na gestão pública.

Quando se trata do conceito de eficiência, Soares e Gomes (2017) argumentam contra uma abordagem puramente econômica. Eles destacam que a Administração Pública e a iniciativa privada têm objetivos distintos, exigindo, portanto, um conceito multidimensional de eficiência. Esse conceito abrange não apenas a economia de recursos, mas também a relação custo-benefício, a otimização dos meios disponíveis, a eficácia, a realização de metas predefinidas e a celeridade (Neto, 2017).

A noção de eficiência, quando aplicada aos setores público e privado, requer uma interpretação adaptada devido às suas divergentes finalidades: no setor privado, a busca pelo lucro predomina, enquanto no setor público, o foco está na entrega de uma missão social (Nascimento, 2018). O contexto público é complexo, marcado por uma arena política com fiscalizações rigorosas e uma alta diversidade temática, além de estar submetido a diretrizes de gestão estritas. Estes fatores, combinados, destacam a importância de considerar cuidadosamente a eficiência como um critério de avaliação no desempenho das instituições públicas (Santos & Rover, 2019).

A integração da eficiência como princípio na administração pública brasileira teve uma adoção gradual, consolidando-se significativamente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998. Este lento progresso pode ser parcialmente explicado pela prioridade que a opinião pública dá ao acesso aos serviços, muitas vezes negligenciando a alocação efetiva dos recursos. Adicionalmente, há a questão das facções políticas que tendem a redirecionar recursos públicos para benefício próprio, em detrimento de investimentos em modernização administrativa (Oliveira, 2012; Santos & Rover, 2019).

Apesar desses desafios, para lideranças políticas com intenções nobres, enfatizar a eficiência é essencial. Implementando eficiência em sua gestão, o governo pode servir um maior número de cidadãos com os mesmos recursos, aumentar a satisfação pública e, simultaneamente, melhorar sua imagem como um gestor público competente. Este aprimoramento na gestão também fortalece a percepção positiva das lideranças políticas e sua base de apoio perante o eleitorado (Nascimento, 2018; Oliveira, 2012).

Esse enfoque na eficiência, portanto, não só atende às exigências de uma administração pública eficaz, mas também responde às expectativas dos cidadãos por prontidão e qualidade no uso de serviços públicos, equilibrando assim os desafios e expectativas em um ambiente complexo e regulado. De acordo com Nascimento (2020) outro ponto relevante se liga à transparência e à *accountability* nas operações governamentais, à medida que a sociedade se torna mais exigente e participativa, valorizando princípios como transparência, ética e responsabilidade fiscal e social. Segundo nesse contexto, as novas tecnologias da informação e da comunicação têm trazido perspectivas para ampliar a participação da sociedade e os instrumentos de controle social (*accountability*).

Trazendo esse conceito para o tema das contratações públicas, segundo Schooner et al. (2008) a eficiência se relaciona ao modo como é conduzido o procedimento licitatório, sendo o atributo velocidade seu principal fator, mas também observando o desperdício e a solicitação de informações imprescindíveis aos fornecedores.

De acordo com Di Pietro (2000), a ênfase na eficiência na constituição de 1988 e na legislação subsequente, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, mostrou o compromisso contínuo do Brasil em melhorar a gestão dos recursos públicos e dos serviços à sociedade. Portanto, a necessidade de eficiência da administração pública no Brasil emergiu de desafios históricos e foi continuamente buscada durante o desenvolvimento do sistema administrativo do país.

Quando aplicado ao contexto das contratações públicas, a eficiência, de acordo com Schooner et al. (2008), está relacionada à maneira como o processo licitatório é conduzido. Nesse sentido, a rapidez é um fator crucial, mas também é importante evitar o desperdício e garantir que as informações necessárias estejam disponíveis para os fornecedores. Rezende & Moreira (2021, p. 237) acrescentam que a eficiência diz respeito a como o sistema de compras públicas opera, incluindo a velocidade dos processos de contratação e a minimização de desperdício de recursos humanos e financeiros. Krammes (2014) também destaca a relevância desse tema para os administradores públicos, dada a obrigatoriedade do processo licitatório e a abundância de regras e princípios que regem sua validade.

Hermann (1999) ao estudar a ineficiência nas licitações, já apontava que o processo de compras públicas possuía ineficiências graves, tendo sua pesquisa revelado que nenhum dos princípios legais e constitucionais eram corretamente aplicados. Ele concluiu que os excessos burocráticos da Lei nº 8.666/1993 não eram os principais responsáveis pelo mau uso dos recursos públicos. Em vez disso, apontou para a presença de uma estrutura de incentivos e controle prejudicial, as complexidades inerentes à burocracia pública e o baixo nível de institucionalização.

Segundo Niebuhr (2006, p. 43), a eficiência nas licitações públicas está centrada em três aspectos essenciais: preço, qualidade e agilidade. O preço está diretamente vinculado à economicidade, ou seja, à obtenção do menor custo possível, o que reflete na eficiência do processo. A agilidade se refere ao tempo mais curto entre a publicação do edital e o recebimento do bem adquirido ou do serviço

contratado. Por fim, a qualidade está relacionada ao nível de desempenho esperado, incorporando, assim, um elemento de subjetividade.

Ter em vista que a eficiência não é somente uma imposição teórico-legal, mas uma necessidade empírica. A escassez dos recursos públicos e a infinidade de demandas sociais também tornam a eficiência inevitavelmente indispensável. Porém, em consonância com Di Pietro (2005) a eficiência deve ser observada, operada e conjugada com a legalidade. Em nenhuma hipótese um princípio poderá ser sobreposto a outro.

Os princípios de licitação têm um papel crucial para garantir o bom funcionamento da Administração Pública, uma vez que são um conjunto de regras e diretrizes que devem ser seguidas por pessoas ou instituições. No entanto, é importante ressaltar que não há um acordo unânime entre os especialistas sobre quais princípios orientam o processo de licitação (Di Pietro, 2000).

Para Meireles (1996) é responsabilidade de todos os agentes públicos desempenhar suas funções com agilidade, competência e profissionalismo. Atualmente, a ênfase recai sobre a busca por resultados efetivos no serviço público e na satisfação das demandas da comunidade. Além disso, é destacado que a eficiência deve estar alinhada com o dever da administração pública. Trazendo esse conceito para o tema das contratações públicas, segundo Schooner et al. (2008) a eficiência se relaciona ao modo como é conduzido o procedimento licitatório, sendo o atributo velocidade seu principal fator, mas também observando o desperdício e a solicitação de informações imprescindíveis aos fornecedores.

2.4 A Governança nas compras Públicas

A governança das aquisições é reconhecida como um pilar crucial nas compras públicas, destinada a assegurar que os recursos sejam alocados corretamente para atingir objetivos de quantidade, preço, qualidade, tempo e locais apropriados. Essa abordagem é destacada por Shakya (2015), que enfatiza a importância de destinar recursos adequadamente, baseando-se nas necessidades precisas. Além disso, como discutido pelo Banco Mundial em 2013, uma variedade de mecanismos, processos, relações e ativos gerenciais são necessários para garantir que as ações planejadas produzam os resultados esperados.

Ao abordar a evolução dos modelos de governança, Considine e Lewis (2003) observam que a governança pública burocrática tradicional enfrentou resistência significativa de críticos e reformistas favoráveis às práticas de mercado. Esses críticos argumentam que as agências públicas são frequentemente grandes, rígidas, caras e padronizadas demais. O Modelo de Governança Processual, caracterizado pelo cumprimento rigoroso de regras e supervisão intensa, foi descrito pelos autores e exemplifica a visão de governo de leis de Ronald Moe (1994, apud Considine & Lewis, 2003), destacando a rotina e a conformidade estrita aos altos padrões.

A partir da década de 1970, a popularidade desse modelo burocrático começou a declinar, dando espaço para a emergência de modelos alternativos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem apoiado esses modelos alternativos, como o de Governança Corporativa, que enxerga organizações públicas como corporações geridas por administradores de negócios, onde os funcionários são orientados por metas e medições de desempenho (Considine & Lewis, 2003).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, no acórdão 1545/2016, detalha que a governança das aquisições envolve um conjunto de estratégias de liderança e controle projetadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de compras, visando agregar valor ao negócio com riscos aceitáveis (Fenili, 2016). Essa estrutura complexa vai além do manejo operacional, abarcando processos internos, normativos e o relacionamento com *stakeholders*, conforme apontado por Santana (2015).

Para complementar, Poppo e Zhou (2008) discutem teorias que fundamentam a governança, como a teoria da agência e a dos custos de transação. Essas teorias ajudam a entender como as práticas oportunistas podem ser minimizadas e como os contratos detalhados e os mecanismos de incentivo são cruciais para a eficácia da governança (Brown, Potoski & Van Slyke, 2008).

Além disso, a governança pública, como delineada pelo TCU (2014), é vista sob várias perspectivas principais: Estado e sociedade; entes federativos, poderes e políticas públicas; e atividades interorganizacionais, proporcionando uma definição clara das responsabilidades dos gestores públicos (Barbosa & Faria, 2019). Essa abordagem multidimensional não só melhora a gestão e os resultados das compras, mas também promove políticas públicas e contribui para o desenvolvimento nacional sustentável, como ressaltava Fenili (2016). É proposto que essa visão inclua variáveis como governança, eficiência, marcos legais, inovação e sustentabilidade, expandindo significativamente o impacto das compras públicas.

Figura 3 - Visão multidimensional das compras públicas



Fonte: Adaptado de Fenili (2016)

2.4.1 Planejamento das contratações

O planejamento é uma obrigação da Administração Pública, originária do princípio da eficiência (Oliveira, 2021). Para Di Pietro e Marrara (2022), o planejamento é essencial para a contratação pública, permitindo um diagnóstico da realidade para definir o cenário ideal, estabelecer resultados desejados e medidas eficazes, juntamente com meios de monitoramento e avaliação.

De acordo com Pedra (2021), a importância do planejamento nas contratações reside no fato incontestável de que sua aplicação ajuda a evitar desperdícios de tempo e recursos, contribuindo de maneira significativa para alcançar a melhor proposta. O autor enfatiza que, por meio de um planejamento apropriado nas contratações, busca-se alcançar um equilíbrio entre os meios disponíveis e os objetivos a serem alcançados. Além disso “o planejamento, aceito como um processo para se tornar eficiente, eficaz e efetivo, exige sistematização, organização, decisão e previsão” (Pedra, 2021, p. 122).

Tendo em vista a maior efetividade das contratações, Leonez (2022) ressalta a importância do planejamento estratégico, que exige a implementação de controles para direcionar atividades para um fim determinado, avaliando a eficácia das estratégias no alcance dos objetivos institucionais.

Fenili (2017) aponta que “raras são as organizações públicas que detém a maturidade em governança e a capacidade de recursos para se lançar a uma gestão estratégica de suas aquisições, dada a cultura imediatista e de falta de programação do setor público (p. 175).

Para fomentar a eficiência, a eficácia e a efetividade nas contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 fortalece o princípio do planejamento, integrando-o ao planejamento estratégico e orçamentário dos órgãos públicos, refletido tanto no Plano de Contratações Anual (PCA) quanto na fase preparatória dos processos de contratação (Valle, Tansmontano, & Cancino, 2023). De acordo com Valle et al. (2023), a nova Lei introduz o PCA como uma ferramenta de planejamento e governança, visando racionalizar as compras públicas, reduzir processos anuais, obter melhores preços e aumentar a transparência.

Para os autores mencionados, a novidade da Lei é a permissão para que órgãos e entidades de diferentes esferas governamentais estruturam seu próprio PCA, ampliando a governança de contratações no país. Além disso, a Lei destaca que a fase preparatória do processo licitatório deve ser compatível com o PCA e as leis orçamentárias. Outros mecanismos de planejamento na fase preparatória incluem o estudo técnico preliminar e a análise de risco, reforçando o planejamento estratégico na nova legislação (Valle et al., 2023).

Conforme Leonez (2022) o planejamento das contratações é um elemento fundamental para garantir a eficiência e a eficácia nos processos de aquisição no setor público. Este planejamento envolve a identificação antecipada das necessidades, a definição de estratégias de compra, e a alocação adequada de recursos, tudo alinhado aos objetivos estratégicos da organização. No entanto, para que esse planejamento seja realmente efetivo, é essencial que esteja integrado a um modelo de governança robusto.

O modelo de governança nas compras públicas estabelece as diretrizes e os mecanismos de controle necessários para garantir a transparência, a conformidade e a accountability em todas as etapas do processo de aquisição. Dessa forma, a conexão entre um planejamento bem estruturado e um modelo de governança sólido é necessário para assegurar que as compras públicas sejam realizadas de maneira eficiente, ética e em conformidade com as normas vigentes (Pedra, 2021).

2.4.2 Modelos de governança nas contratações

Um modelo de gestão representa um conjunto de elementos organizacionais que abrange diversos aspectos, como estratégia, estrutura, processos, equipes funcionais e recursos, incluindo tecnológicos, logísticos e financeiros (Martins & Marini, 2014).

Segundo Oliveira e Resende Junior (2020), há pelo menos três categorias fundamentais no modelo de governança para organizações públicas:

Gestão estratégica: aborda aspectos ligados à dinâmica operacional do órgão.

Pessoas: concentra-se nos agentes que desempenham funções na organização.

Accountability: engloba transparência, responsabilização dos envolvidos por meio de medidas de controle e prestação de contas (Oliveira & Resende Junior, 2020).

No que diz respeito à padronização de um modelo para avaliar, direcionar e monitorar as contratações, Justen Filho (2021) argumenta que as soluções de governança pública não podem ser uniformes e idênticas. Em outras palavras, não existe um único padrão para a governança em contratações públicas. Diversas abordagens práticas são aceitáveis desde que implantem os mecanismos e procedimentos necessários. A seleção dos mecanismos organizacionais e das soluções funcionais depende das características do órgão ou entidade, de suas atribuições e do contexto circundante (Justen Filho, 2021).

O Referencial Básico de Governança do TCU (2020) destaca a importância de adaptar as práticas de governança às necessidades individuais de cada organização, variando em termos de complexidade. O documento orienta que se considere a natureza do negócio, o contexto organizacional, os principais objetivos e os riscos associados. Dessa forma, as práticas de governança devem ser implementadas de maneira adequada, evitando controles cujos custos superem os benefícios potenciais (Brasil, 2020).

3. Objeto de estudo: O IFMT

Neste capítulo, serão apresentados os elementos que constituem o objeto de estudo, buscando contextualizá-lo de forma detalhada e fundamentada. Antes de adentrar na análise propriamente dita, é essencial explicitar a metodologia adotada nesta pesquisa. Essa abordagem permite compreender os caminhos percorridos para a coleta, análise e interpretação dos dados, garantindo a consistência científica do estudo e a transparência do processo investigativo. Ao longo da seção metodológica, serão descritas as estratégias utilizadas para alcançar os objetivos propostos, abrangendo a escolha dos métodos, os critérios de seleção das fontes e a abordagem teórica que sustenta a pesquisa.

3.1 Metodologia

A metodologia adotada neste estudo é de natureza qualitativa, com foco no estudo de caso. De acordo com Gil (1999), a pesquisa qualitativa é apropriada para explicar e compreender a complexidade dos fenômenos sociais, como os processos públicos. Esta abordagem busca captar as percepções, experiências e significados atribuídos pelos participantes, proporcionando uma compreensão profunda dos temas em estudo.

O estudo de caso é centrado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e suas estruturas de contratação pública. Esta abordagem permite uma análise detalhada do contexto em que ocorrem os processos de compra, considerando fatores internos e externos que afetam a eficiência e eficácia do sistema.

A técnica de coleta de dados escolhida é a entrevista semiestruturada, que oferece flexibilidade para que os participantes compartilhem suas percepções e experiências enquanto o pesquisador mantém o foco no estudo. As entrevistas serão realizadas com 08 (oito) funcionários de diferentes campi do IFMT que atuam na área de compras. Esse número de entrevistados é suficiente para capturar a variedade de percepções e experiências, conforme o critério de saturação teórica.

Antes da realização das entrevistas, o projeto será submetido à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do IFMT, conforme os requisitos da Resolução 510/2016. As entrevistas só serão realizadas após a obtenção do parecer favorável do CEP. Esta pesquisa não envolve riscos diretos ou danos físicos ou psicológicos aos participantes, exceto a possível ocorrência de riscos mínimos, como constrangimento ou desconforto ao responder a algumas questões. A pesquisadora compromete-se a prestar completo acompanhamento e assistência aos participantes em caso de danos materiais ou imateriais decorrentes de sua participação no estudo.

As entrevistas serão planejadas e realizadas de acordo com a disponibilidade dos participantes, utilizando um modelo de entrevista semiestruturada. Este modelo permite que os participantes se sintam à vontade para compartilhar suas percepções e experiências, sem perder o foco do estudo. Durante as entrevistas, serão feitas anotações e gravações em vídeo, com o consentimento dos participantes, para posterior análise.

A análise dos dados coletados envolverá a codificação das respostas, identificação de temas emergentes, padrões e tendências consistentes com os objetivos da pesquisa. Este processo inclui a categorização das respostas e a busca por semelhanças e diferenças nas percepções e experiências dos participantes. A análise qualitativa será conduzida utilizando a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que se divide em três fases principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

O processo de análise dos dados será estruturado em três etapas principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na etapa de pré-

análise, as transcrições das entrevistas serão lidas repetidamente em uma leitura flutuante, promovendo a imersão no conteúdo e a compreensão global do material. Em seguida, será realizada a escolha dos documentos, com a seleção criteriosa das transcrições que representem uma amostra significativa e diversa. Nesta fase, também ocorrerá a formulação de hipóteses e objetivos específicos da análise, que estarão alinhados aos objetivos gerais da pesquisa. Além disso, será definido o referencial teórico que orientará a análise, com ênfase na eficiência e na transparência nas compras públicas.

Na etapa de exploração do material, os segmentos de texto relevantes serão destacados e codificados, com a atribuição de códigos iniciais que descrevam o conteúdo, como eficiência, transparência e desafios internos. Esses códigos serão agrupados em categorias mais amplas, considerando as relações e os significados comuns entre eles. Por exemplo, códigos relacionados a desafios na comunicação e falta de recursos poderão ser agrupados na categoria de desafios internos. Além disso, serão realizadas contagens frequenciais dos códigos e categorias para identificar a prevalência de determinados temas.

Por fim, na etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, serão identificados os temas recorrentes nas categorias codificadas, refletindo padrões, tendências e significados emergentes das entrevistas. Em seguida, será realizado o mapeamento dos temas por meio da criação de um mapa mental ou diagrama que permita visualizar as relações entre diferentes categorias e códigos, estruturando os achados e evidenciando as interconexões dos temas. A interpretação dos dados envolverá uma análise detalhada dos temas identificados, buscando compreender as nuances e implicações das respostas dos participantes. Os resultados serão comparados com a literatura existente, a fim de validar os achados e contextualizá-los dentro do campo de estudo.

3.2 O IFMT

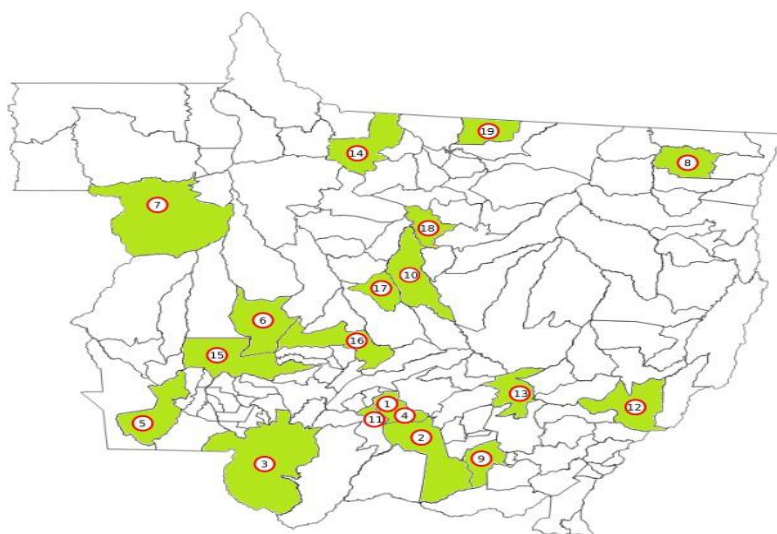
O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT, criado nos termos da Lei nº. 11.892, d.1e 29 de dezembro de 2008, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Cuiabá e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres, é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Vinculada ao Ministério da Educação, possui natureza jurídica de autarquia, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar

O IFMT tem no Estado de Mato Grosso a sua área de atuação geográfica, conta com 14 campi em funcionamento (Alta Floresta, Barra do Garças, Cáceres, Campo Novo do Parecis, Confresa, Cuiabá –

Octayde Jorge da Silva, Cuiabá – Bela Vista, Juína, Pontes e Lacerda, Primavera do Leste, Rondonópolis, São Vicente, Sorriso e Várzea Grande). Possui ainda cinco campi avançados, nos municípios de Diamantino, Lucas do Rio verde, Tangará da Serra, Sinop e Guarantã do Norte.

Atualmente, possui aproximadamente 25 mil alunos, nos mais de 100 cursos distribuídos nos níveis: Superior (bacharelado, licenciatura e tecnologias), Pós-graduação (especializações e mestrados), Técnico (com ensino médio integrado, subsequente, concomitante e proeja), Educação a Distância (UAB), além de cursos de curta duração, como FIC (Formação Inicial e Continuada).

Figura 4 - Mapa com instalações dos campi do IFMT



Fonte: <https://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/os-campi-do-ifmt/> consultado em 20 de março de 2024

Atualmente, possui aproximadamente 25 mil alunos, nos mais de 100 cursos distribuídos nos níveis: Superior (bacharelado, licenciatura e tecnologias), Pós-graduação (especializações e mestrados), Técnico (com ensino médio integrado, subsequente, concomitante e proeja), Educação a Distância (UAB), além de cursos de curta duração, como FIC (Formação Inicial e Continuada).

3.3 História do IFMT

A história do Instituto Federal de Mato Grosso inicia-se no ano de 1909, quando se iniciaram as primeiras experiências em educação profissional e tecnológica no País. Neste ano, foi criada a Escola de Aprendizes e Artífices de Mato Grosso, onde atualmente funciona o Campus Cuiabá - Cel. Octayde Jorge da Silva deste IFMT. Depois disso, no ano de 1943, foi criado o Aprendizado Agrícola de Mato Grosso, em Santo Antônio do Leverger, onde atualmente funciona o Campus São Vicente. Já no ano de 1980, foi criada a Escola Agrotécnica Federal de Cáceres, atualmente Campus Cáceres. Após algumas mudanças de nomenclatura, chegamos ao ano de 2008, com três centros de referência em educação profissional no Estado: o Cefet Mato Grosso (em Cuiabá), o Cefet Cuiabá (em São Vicente) e a Escola

Agrotécnica Federal de Cáceres. Neste período, já estavam em funcionamento ou em fase de implantação as unidades de ensino descentralizadas (Uned), no bairro do Bela Vista (Cuiabá) e nos municípios de Pontes e Lacerda, Campo Novo do Parecis, Juína, Confresa, Barra do Garças e Rondonópolis.

Após a promulgação da Lei 11.892 em 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais em todo o país, Mato Grosso viu a junção de três autarquias - o Cefet Mato Grosso (em Cuiabá), o Cefet Cuiabá (em São Vicente) e a Escola Agrotécnica Federal de Cáceres - formando o Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). A partir desse marco, o IFMT iniciou um processo de expansão e interiorização, estendendo sua atuação para diversas outras localidades do estado. Esse crescimento organizacional é representado de forma visual no organograma a seguir, ilustrando a estrutura hierárquica e as relações entre as diferentes unidades do IFMT.

3.4 Compras Públicas no IFMT

As compras no IFMT são fundamentais para garantir o pleno funcionamento, promovendo um ambiente propício as atividades institucionais. Uma característica a se destacar é que cada unidade do IFMT, seja ela um campus ou um campus avançado é que todos possuem um setor responsável por gerenciar as aquisições necessárias para o funcionamento adequado das atividades institucionais, contudo os campi avançados não realizam o controle do seu orçamento ficando a execução da compra diretamente relacionada a Reitoria.

Todos os campi que não estão na estrutura de implantação como campi avançado possuem setores de compras com maior autonomia para realizar as compras individualmente. Essa autonomia é refletida na possibilidade de gerir processos licitatórios de forma mais independente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente e pelas normativas internas da instituição. Esses campi podem contar com equipes dedicadas exclusivamente às compras, com profissionais capacitados para conduzir os processos de forma eficiente e transparente.

Por outro lado, as unidades do IFMT que ainda estão em estruturação (campi avançado) subordinadas diretamente à Reitoria podem apresentar um cenário diferente em relação à autonomia do setor de compras. Nestes casos, os servidores que atuam nesses setores muitas vezes trabalham em conjunto com a Reitoria, seguindo orientações e diretrizes estabelecidas pela administração central. Essa diferenciação na autonomia dos setores de compras, entre campi e campi avançados, reflete a diversidade de realidades e contextos enfrentados pelo IFMT.

Os processos de compras no IFMT iniciam-se com o registro da demanda no Plano de Contratação Anual (PCA), uma ferramenta essencial para o planejamento e a execução das aquisições e contratações ao longo do ano seguinte. Esse processo é gerido pelo sistema de Planejamento e Gerenciamento de

Contratações (PGC)¹ que serve para planejar as contratações do ano subsequente, isto é, o planejamento deveria ser realizado sempre com 1 (um) ano de antecedência do início do processo de contratação.

O PCA é regulamentado pelo Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022², e permite que as unidades do IFMT registrem suas demandas de compras, obras e serviços para o ano subsequente. Esse documento abrange informações sobre as necessidades de cada unidade, incluindo descrição dos itens a serem adquiridos, quantidades estimadas, valores previstos, justificativas técnicas e legais, entre outros aspectos relevantes.

Figura 5 - Fluxo de elaboração do PCA



Fonte: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/pca/>. Acessado em 15 de abril de 2024

O fluxo de elaboração desenhado acima deve observar os prazos abaixo definidos.

Figura 6 - Definição dos prazos do PCA



Fonte: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/pca/>. Acessado em 15 de abril de 2024

¹ <https://www.comprasnet.gov.br/seguro/loginPortal.asp>

² <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/01/2022&jornal=515&pagina=1> (15 de abril de 2024)

A elaboração do PCA envolve um processo de planejamento, no qual as áreas responsáveis em cada unidade do IFMT identificam suas necessidades e demandas futuras, alinhadas com as metas institucionais e os recursos disponíveis. É crucial ressaltar que o PCA não se limita apenas compras, abrangendo também contratações de serviços e obras, garantindo uma visão abrangente das atividades a serem realizadas no período contemplado.

Uma vez consolidado o PCA, o documento serve como referência para a elaboração de outros documentos que fazem parte do planejamento da contratação, que envolve: (i) Documento de Formalização de Demanda (DFD), (ii) Estudo Técnico Preliminar (ETP), (iii) Mapa de Risco, (iv) Termo de Referência (TR), (v) Edital, entre outros. Isso permite que os processos de compras sejam conduzidos de forma eficiente e em conformidade com as necessidades e prioridades estabelecidas. Além disso, o PCA possibilita uma melhor gestão dos recursos financeiros, evitando desperdícios e garantindo a aplicação dos recursos públicos de maneira adequada e transparente.

Até aproximadamente 2017, as compras no IFMT eram conduzidas individualmente, contudo alguns campi e a Reitoria já realizavam compras compartilhadas através do sistema SiasgNet com procedimento de Intenção de Registro de Preço (IRP), onde cada unidade (campi) era responsável por adquirir os itens necessários, mas podia gerenciar uma compra com outros campi participando. Esse procedimento de compras compartilhadas era gerido pelo IFMT na Instrução Normativa (IN) nº 02, de 27 de janeiro de 2015³.

No entanto, ao longo do tempo, tornou-se evidente que havia a possibilidade de otimizar os processos de compras ao compartilhar os objetos a serem adquiridos entre as unidades. Essa percepção foi reforçada pelo Decreto do Governo, Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabeleceu diretrizes para a racionalização das compras públicas.

A partir de 2019, por meio de uma Portaria de nº 13.623, de 10 de dezembro de 2019, o governo determinou a redução das Unidades Organizacionais de Serviços Gerais (UASGs), com o objetivo de promover compras mais centralizadas. No entanto, essa medida não alterou a forma como as aquisições são conduzidas no IFMT. Os setores de compras das diversas unidades continuaram a realizar suas aquisições, mas utilizando a UASG da reitoria. Para o governo, isso aparenta ser uma centralização das compras, visto que todas as aquisições são registradas na UASG da reitoria (Sollicita Portal, 2019).

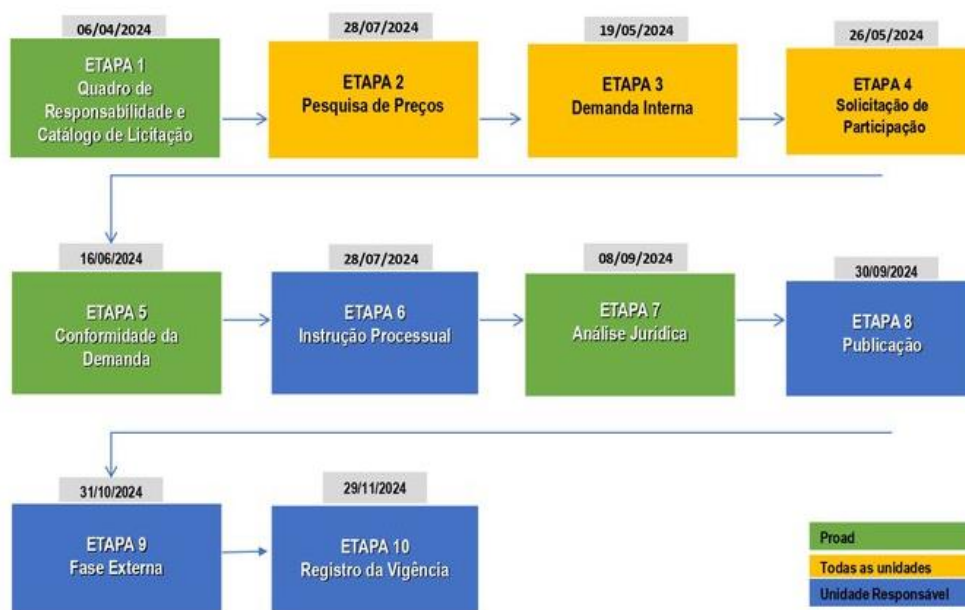
É importante destacar que isso não se trata de uma centralização de compras, tendo em vista que na centralização as aquisições são realizadas por uma central de compras. No caso do IFMT, as compras são realizadas de forma compartilhada, onde cada unidade realiza a aquisição de determinados objetos para todas as unidades, essa orientação foi estabelecida pelo IFMT IN nº 02, de 27 de janeiro de 2015,

³ https://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/a1/20/a1202293-f1ed-471e-a353-49347f3bed23/in-ifmt-no-02_2015compressed.pdf

atualizada pela IN nº 02, de 10 de janeiro de 2019, culminando na concepção da Resolução 86/2023 RTR-CONSUP/RTR/IFMT, de 18 de julho de 2023⁴ que normatiza o que hoje é uma estrutura organizada pelo programa Licita IFMT.

A Resolução 86/2023 normatiza o que hoje é uma estrutura organizada pelo programa Licita IFMT. Trata-se de um programa em que uma plataforma é compartilhada com todos os campi, onde as informações dos processos são lançadas, permitindo que todos acompanhem em que etapa da aquisição cada processo se encontra.

Figura 7 – Regulamento do Licita IFMT



Fonte: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/normatizacao/> 26 de abril de 2024

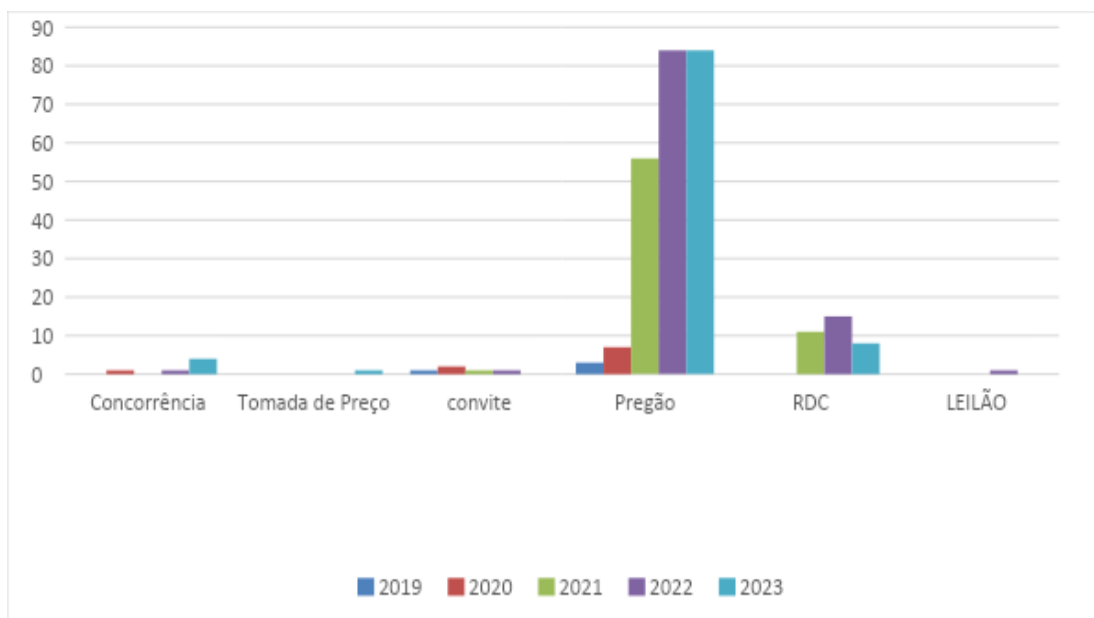
O Plano de Contratações Anual (PCA) no IFMT tem como objetivo otimizar o processo de aquisições, abrangendo desde a identificação de necessidades internas até a consolidação de documentos que garantam a conformidade com as diretrizes legais e administrativas. Após a consolidação do PCA, os processos de compras podem ser realizados de forma mais eficaz, conforme as demandas e prioridades institucionais.

Dentre as modalidades licitatórias previstas para atender às demandas do IFMT, destaca-se a utilização crescente de licitações como pregões e RDCs, que, ao longo dos últimos anos, têm se mostrado ferramentas eficazes para a aquisição de bens e serviços. Entre 2019 e 2023, o IFMT registrou um aumento significativo no uso do Pregão, tornando-se a modalidade de licitação mais frequente, especialmente em 2022 e 2023, com 84 ocorrências anuais. Outras modalidades, como Concorrência e RDC, tiveram uso esporádico e menor participação, enquanto o Convite e a Tomada de Preço foram

⁴ https://ifmt.edu.br/media/filer_public/a3/55/a355b271-f4d5-4699-b8dc-c7fd7e90b612/resolucao_862023_aprovar_o_regulamento_do_programa_licita_ifmt.pdf

pouco utilizados. O Leilão teve apenas uma ocorrência em 2022. A tendência reflete a preferência por modalidades mais ágeis, como o Pregão, para otimizar as compras públicas. O gráfico apresentado na Figura 8 ilustra a evolução das diferentes modalidades de licitação adotadas no período de 2019 a 2023 no âmbito do IFMT, evidenciando as transformações ocorridas no processo de aquisição.

Figura 8 - Gráfico comparativo das licitações no IFMT no período de 2019 a 2023



Fonte: Autoria própria

O gráfico apresentado na Figura 8 ilustra a evolução das diferentes modalidades de licitação adotadas no Brasil entre os anos de 2019 e 2023, destacando-se as modalidades de Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Pregão, RDC (Regime Diferenciado de Contratações) e Leilão. A análise desses dados permite identificar tendências significativas e mudanças na preferência por determinadas modalidades, refletindo as transformações normativas e administrativas no contexto das compras públicas.

Um dos aspectos mais notáveis é a predominância do Pregão como modalidade de licitação ao longo dos anos, com um pico expressivo em 2022. Esse crescimento pode ser atribuído à maior eficiência e flexibilidade oferecidas pelo Pregão, que é amplamente utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns. Especialmente na sua forma eletrônica, o Pregão tem sido preferido pelas entidades públicas devido à sua capacidade de promover uma competição mais ampla e transparente, resultando em condições de compra mais favoráveis para a administração pública.

Em contrapartida, modalidades mais tradicionais como Concorrência, Tomada de Preço e Convite apresentam números significativamente menores ao longo dos anos analisados. Esse declínio pode estar relacionado à modernização dos processos licitatórios e à busca por maior eficiência, com a administração pública optando por modalidades mais ágeis e menos burocráticas, como o Pregão e o RDC. Embora a Concorrência ainda seja utilizada para contratos de maior vulto, parece estar sendo progressivamente substituída por processos que oferecem uma execução mais rápida.

O aumento do uso do RDC nos anos de 2021 e 2022 indica uma tendência de adoção desse regime para contratações específicas, especialmente em obras e serviços de engenharia, setores para os quais o RDC foi inicialmente implementado. O RDC oferece maior flexibilidade em comparação às modalidades tradicionais, permitindo ajustes durante o processo de contratação e acelerando as obras públicas, especialmente em contextos onde o prazo é crítico, como grandes eventos ou programas de infraestrutura.

O Leilão, utilizado principalmente para a venda de bens públicos, aparece com uma participação mais modesta, refletindo sua aplicação mais restrita em comparação às outras modalidades. O gráfico sugere que essa modalidade não passou por mudanças significativas em termos de volume de utilização ao longo dos anos analisados.

As variações observadas no gráfico também podem ser atribuídas à implementação de novas diretrizes normativas, como a Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu novas regras para licitações e contratos administrativos no Brasil. A introdução dessa legislação trouxe inovações e atualizações que impactaram diretamente a escolha das modalidades de licitação, promovendo uma transição gradual para formatos que privilegiam a eficiência, a transparência e a redução de custos.

O gráfico demonstra uma clara tendência de modernização e racionalização dos processos de licitação no Brasil, com um movimento significativo em direção ao Pregão como modalidade preferencial. Essa transição reflete a adaptação da administração pública às novas exigências normativas e às demandas por maior eficiência e transparência nos processos de contratação. A diminuição do uso das modalidades tradicionais e o crescimento do RDC sugerem uma busca contínua por processos mais flexíveis e ágeis, alinhados às necessidades contemporâneas de gestão pública. Esta análise deve ser contextualizada à luz do referencial teórico discutido na dissertação, que explora a evolução das práticas de licitação no âmbito das reformas administrativas e das novas exigências legais, destacando como essas mudanças influenciam a eficiência e a eficácia das compras públicas.

4. Apresentação e discussão de resultados

4.1 Introdução

Este capítulo apresenta uma análise dos dados obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores responsáveis pelas compras públicas no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). A metodologia aplicada para a análise dos dados seguiu a técnica de análise temática, conforme proposta por Bardin, permitindo uma exploração detalhada das percepções dos entrevistados sobre os modelos de centralização e descentralização de compras, as suas implicações para a eficiência institucional, e as recomendações para a otimização dos processos de aquisição (Bardin, 2011).

Ao todo, foram entrevistados 8 (oito) servidores, sendo 4 (quatro) do sexo feminino e 4 (quatro) do sexo masculino. Todos possuem formação superior, abrangendo diversas áreas, como gestão e matemática. Dentre os entrevistados, 1 (um) possui mestrado, 6 (seis) têm pós-graduação, e 1 (um)

conta apenas com a graduação. A amostra inclui servidores concursados de níveis médio e superior, com tempo de atuação na função variando de 1 ano e meio a 10 anos.

Seguindo as diretrizes do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), utilizamos a letra "E" seguida por números, em vez de nomes, para preservar a identidade dos entrevistados.

4.2 Resultados

Percepção dos Entrevistados sobre Centralização e Descentralização das Compras Públicas

Os entrevistados discutiram suas percepções sobre os conceitos de centralização e descentralização das compras públicas, trazendo diferentes experiências e pontos de vista. E1 iniciou descrevendo a centralização como um modelo em que uma única equipe é responsável por todas as aquisições, proporcionando um ganho significativo em termos de eficiência e economia de escala. Ele destacou que a centralização não necessariamente implica em perda de autonomia para os campi, pois, em sua visão, o foco está em formar uma equipe especializada que possa lidar eficazmente com as demandas gerais do IFMT, mantendo a autonomia local em certos aspectos.

E2 complementou, explicando que a centralização, no contexto do IFMT, é conduzida pela reitoria, que gerencia todo o processo de compra. Isso permite padronizar o procedimento e reduzir custos ao negociar em maior escala, embora possa criar desafios ao não atender as especificidades de cada campus. Para ela, é importante manter um equilíbrio para garantir a adaptação às necessidades locais.

E3 concordou com os pontos levantados e destacou que a centralização facilita a coordenação e beneficia as demais unidades, mas que, para unidades menores, a descentralização é essencial devido à falta de recursos humanos. Para E3, a descentralização é necessária para distribuir responsabilidades de modo eficiente e evitar sobrecarga.

E4 trouxe uma perspectiva diferenciada ao afirmar que o modelo do IFMT é, na prática, híbrido. Algumas compras são centralizadas, garantindo padronização e eficiência, enquanto outras são descentralizadas para melhor atender às especificidades locais, equilibrando os dois métodos conforme a necessidade.

Vantagens e Desvantagens dos Modelos de Compras Centralizado e Descentralizado

Após definirem os conceitos, os entrevistados discutiram as vantagens e desvantagens dos modelos centralizado e descentralizado. E5 destacou que a centralização proporciona economia de escala, o que leva a preços mais baixos e melhores condições comerciais. Ela apontou que a centralização também evita a duplicação de processos, facilitando a gestão administrativa e reduzindo a carga de trabalho dos servidores.

E3 complementou mencionando que a padronização, viabilizada pela centralização, é essencial para negociar em larga escala e garantir uniformidade nos produtos adquiridos. Contudo, ela observou que a eficácia do modelo depende da competência das equipes de planejamento, que devem ser bem treinadas para evitar problemas na execução dos processos.

E6 acrescentou que, apesar das vantagens em termos de controle e eficiência, o modelo centralizado pode resultar em sobrecarga da equipe central, especialmente quando há falta de planejamento. Ela sugeriu que o modelo de compras atual do IFMT pode, em certas circunstâncias, equilibrar os benefícios de ambos os modelos, mas ainda enfrenta desafios práticos.

E7 argumentou que o processo centralizado pode se tornar rígido e burocrático, comprometendo a resposta rápida a demandas locais e resultando em perda de autonomia. Ele citou as dificuldades quando as decisões são tomadas centralmente sem uma compreensão clara das necessidades dos campi, o que pode levar a processos mal ajustados às realidades locais.

No debate sobre as vantagens do modelo descentralizado, E1 destacou a proximidade com o mercado local, que permite uma melhor adaptação às necessidades dos campi, especialmente para pequenas aquisições. Essa proximidade também facilita a fiscalização dos fornecedores. E8 reforçou essa visão, afirmando que a descentralização concede mais liberdade para cada campus responder rapidamente às suas necessidades, essencial em contextos específicos. Contudo, ele também observou que a autonomia pode gerar custos elevados e uma falta de padronização, resultando em processos fragmentados e ineficientes.

E6 destacou que, apesar da agilidade da descentralização, a perda de padronização pode resultar em processos caros e pouco eficientes. E3 concordou, mas ressaltou que, para unidades menores, a agilidade proporcionada pela descentralização é essencial para evitar gargalos.

Eficiência e Eficácia no Processo de Compras

Os entrevistados também discutiram a eficiência e a eficácia do processo de compras no IFMT, considerando os desafios e as melhorias observadas. E1 afirmou que o modelo atual se mostrou eficaz ao reduzir a escassez de materiais e serviços importantes, garantindo suporte adequado ao ensino, pesquisa e extensão. No entanto, ele sugeriu que uma maior centralização poderia melhorar ainda mais a eficácia, especialmente em termos de uniformidade dos contratos e fortalecimento das negociações com fornecedores.

E2 mencionou que o sistema licita, atualmente implementado, representa um avanço, embora ainda enfrente problemas relacionados à falta de servidores e à adesão aos prazos. Para E2, a eficácia do modelo está diretamente ligada à capacidade de gestão e à infraestrutura administrativa.

E6 sugeriu que o sistema atual tem aspectos de eficácia, mas que não é completamente eficiente devido à falta de um planejamento preciso. Para ela, a centralização muitas vezes tende a ser lenta e menos responsiva, o que compromete a execução de aquisições específicas, como as voltadas para campi agrícolas. E3 enfatizou a importância da transparência e do controle, e mencionou que o sistema licita contribuiu para esses aspectos. Contudo, para maximizar a eficácia, ela sugeriu a extensão dos períodos de licitação, garantindo a disponibilidade dos itens no momento necessário.

Desafios Enfrentados

Os entrevistados também discutiram os principais desafios enfrentados na execução do modelo de compras. E1 destacou a rotatividade dos servidores como um dos principais desafios. A alta complexidade das atividades de compras, segundo ele, faz com que poucos servidores estejam dispostos a trabalhar nessa área, o que prejudica a continuidade e a especialização das equipes. Ele mencionou que a falta de pessoal qualificado acaba por aumentar a carga de trabalho dos servidores existentes, comprometendo a eficiência tanto do modelo centralizado quanto do descentralizado. Ele sugeriu a necessidade de um planejamento estratégico para minimizar os efeitos da rotatividade e melhorar a retenção de profissionais.

E2 complementou apontando que o problema não é apenas de rotatividade, mas também de estrutura insuficiente. Ela explicou que a falta de servidores compromete a capacidade de lidar com as diversas demandas, especialmente porque as aquisições devem ser realizadas simultaneamente em diferentes frentes, incluindo tanto o sistema licita quanto as demandas locais dos campi. E2 sugeriu que a criação de uma central de compras na reitoria, com uma equipe dedicada, poderia aliviar a sobrecarga nos campi, permitindo que as unidades focassem em suas demandas específicas.

E6 destacou a falta de autonomia administrativa como um desafio crítico, principalmente para as unidades menores. Ela explicou que, muitas vezes, a necessidade de passar por diversas aprovações na reitoria dificulta a resposta rápida às necessidades locais, prejudicando a eficiência dos processos. E6 sugeriu que se reavalie o nível de autonomia dos campi para que decisões possam ser tomadas de maneira mais ágil, sem tanta burocracia.

E3 trouxe à tona os desafios enfrentados na contratação de fornecedores locais, especialmente devido aos baixos valores das licitações, que muitas vezes não atraem o comércio regional. Ela mencionou que a falta de interesse dos fornecedores locais leva à dependência de empresas de fora, o que resulta em atrasos e baixa qualidade dos serviços. E5 sugeriu que os critérios de licitação sejam ajustados para se tornarem mais atrativos ao mercado local, garantindo assim um melhor atendimento e mais confiabilidade.

Sugestões de Melhoria

Diante dos desafios apresentados, os entrevistados sugeriram diversas melhorias para o sistema de compras públicas do IFMT. E1 propôs que a especialização das equipes de compras e a formação de uma estrutura centralizada seriam fundamentais para resolver muitos dos problemas enfrentados. Ele acredita que, com equipes mais capacitadas, seria possível reduzir a rotatividade e melhorar a qualidade dos processos licitatórios, além de evitar erros comuns que acabam atrasando as aquisições.

E2 complementou a sugestão de E1, propondo a criação de uma central de compras na reitoria, dedicada a gerenciar as aquisições comuns a todos os campi. Segundo ela, isso permitiria que cada campus focasse apenas em suas necessidades específicas, o que reduziria a carga de trabalho e aumentaria a eficiência. Ela também destacou a importância de maior capacitação dos servidores, tanto em termos de práticas administrativas quanto no uso do sistema licita.

E6 concordou sobre a importância da capacitação, mas sugeriu também que os campi deveriam ter mais autonomia para lidar com suas próprias demandas. Ela argumentou que permitir que cada unidade realize suas compras específicas, sem a necessidade constante de aprovação da reitoria, tornaria o processo mais ágil e eficiente. E6 também propôs que houvesse uma padronização mais rigorosa nos documentos e prazos das licitações, a fim de garantir mais consistência e transparência.

E3 sugeriu melhorias na padronização e transparência dos processos, além de recomendar uma revisão nos critérios de licitação para torná-los mais vantajosos para os fornecedores locais. Ela acredita que tornar o processo mais acessível ao comércio regional melhoraria a qualidade dos serviços e a participação local. Ela também sugeriu que se aumentassem os prazos das licitações para assegurar que os itens estivessem disponíveis no momento necessário.

Avaliação de Indicadores de Desempenho

A questão dos indicadores de desempenho também foi abordada pelos entrevistados, considerando se o IFMT utiliza métricas para avaliar a eficiência e a eficácia do modelo de compras. E1 comentou que, até o momento, o IFMT não possui indicadores específicos para avaliar o desempenho do processo de compras. Ele vê essa ausência como preocupante, pois impede uma avaliação objetiva da eficiência do sistema. Para ele, implementar indicadores como o tempo médio para concluir uma licitação e o custo por item adquirido ajudaria a identificar áreas que precisam de melhoria.

E2 concordou e reforçou que a falta de indicadores de desempenho é uma falha que limita a capacidade do IFMT de avaliar e aprimorar seus processos. Ela mencionou que, embora exista o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), ele não contempla indicadores específicos para compras. Para ela, desenvolver métricas claras e precisas ajudaria a promover boas práticas entre os campi.

E6 destacou que os indicadores não são apenas importantes para a avaliação, mas também para melhorar o planejamento. Ela sugeriu incluir esses indicadores no Plano de Gestão de Riscos (PGR), o que permitiria uma abordagem mais estratégica e orientada por dados, além de promover a transparência. E8 ressaltou que, embora não haja indicadores formais, há tentativas de avaliar qualitativamente os processos, como por meio de questionários de satisfação. No entanto, ela acredita que isso não é suficiente para medir o desempenho das compras de maneira abrangente. E4 sugeriu a criação de indicadores específicos, como tempos de resposta e índices de qualidade dos produtos adquiridos, para fornecer uma visão mais detalhada sobre o desempenho do processo de compras.

Comunicação e Coordenação

No que diz respeito à comunicação e coordenação entre os setores demandantes e o departamento de compras do IFMT, os entrevistados compartilharam suas experiências e desafios. E1 afirmou que a comunicação, de modo geral, ocorre de maneira informal, principalmente através de e-mails e WhatsApp. Embora isso traga agilidade, ele reconheceu que a falta de formalização compromete o registro e a responsabilização dos envolvidos. Ele sugeriu que formalizar mais os processos de comunicação poderia melhorar a eficiência e garantir que todas as partes envolvidas cumpram suas responsabilidades.

E2 concordou que é importante formalizar a comunicação, mas reconheceu que o uso de ferramentas informais como o ForCompras e grupos de WhatsApp é essencial para resolver questões urgentes. Ela destacou a necessidade de um equilíbrio entre a agilidade proporcionada pela comunicação informal e a formalidade necessária para garantir o cumprimento dos prazos e a clareza nos processos. E6 propôs a criação de um sistema de tickets para acompanhar cada solicitação desde o início até a conclusão. Segundo ela, isso garantiria uma maior visibilidade sobre o status dos processos e melhoraria a organização. Ela concordou que os grupos de WhatsApp têm seu valor, mas que devem ser usados como um complemento, não como a principal forma de comunicação.

E7 apontou as dificuldades enfrentadas pelos campi menores, onde muitas vezes as demandas não são claramente comunicadas, prejudicando o planejamento. Ele sugeriu que melhorar o planejamento da comunicação entre os setores e estabelecer rotinas formais de consulta e atualização poderia ajudar a garantir a eficácia dos processos de compras.

Conhecimento de Normas e Regulamentos

Os entrevistados também discutiram o seu conhecimento das normas e regulamentos que regem as compras públicas no IFMT e como isso impacta suas atividades diárias. E1 afirmou que possui um bom conhecimento das normas que regem as compras públicas e destacou a importância da capacitação contínua para se manter atualizado, especialmente com as mudanças na legislação, como

a nova Lei de Licitações. Ele apontou que a alta rotatividade dos servidores e a complexidade das leis dificultam o entendimento e a aplicação correta.

E2 mencionou que participou do desenvolvimento do regulamento do sistema licita, o que aprofundou seu conhecimento sobre as normas internas. No entanto, ela reconheceu que a falta de regulamentação detalhada e a complexidade das novas legislações geram insegurança. Ela sugeriu que mais treinamentos específicos sejam oferecidos para garantir que todos estejam capacitados a aplicar as normas corretamente.

E8 enfatizou que o conhecimento das normas é crucial, mas que o aprendizado prático também é fundamental. Ele argumentou que a complexidade só é um problema quando não se busca o conhecimento. E8 sugeriu que o IFMT deve oferecer mais treinamentos para que os servidores possam se adaptar às mudanças na regulamentação. E3 reforçou a necessidade de estar sempre atualizada, participando de cursos e workshops. Ela sugeriu a criação de grupos especializados em compras em cada campus, para garantir uma maior conformidade e especialização.

Percepção sobre o Modelo de Compras Adotado pelo IFMT

Os entrevistados apresentaram suas opiniões sobre o modelo de compras atualmente adotado no IFMT, variando entre os que acreditam ser centralizado, descentralizado e híbrido. E1, E2 e E6 acreditam que o modelo seja predominantemente descentralizado. E1 destacou que cada campus tem autonomia significativa para pequenas aquisições, o que caracteriza um sistema descentralizado. E2 reforçou que cada campus se encarrega de suas próprias licitações, desde o planejamento até a execução, enquanto E6 mencionou que, apesar dos esforços para centralizar com o sistema licita, a autonomia local ainda prevalece.

Por outro lado, E4, E3 e E8 consideram o modelo do IFMT híbrido. E4 explicou que algumas compras são centralizadas, especialmente as de maior valor, enquanto outras são descentralizadas, sendo realizadas pelo próprio campus. E3 e E8 reforçaram que o modelo híbrido permite combinar a padronização e a economia de escala da centralização com a flexibilidade da descentralização, proporcionando uma abordagem balanceada conforme as demandas.

Já E5 e E7 veem o modelo como centralizado. E5 mencionou que a reitoria desempenha um papel crucial no controle das compras principais, deixando pouca margem de autonomia para os campi. E7 também afirmou que a maior parte das compras é decidida em nível central, com pouca participação dos campi no processo.

4.3 Discussão

Para enriquecer a discussão sobre centralização e descentralização no contexto das compras públicas do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), é essencial analisar os benefícios e desafios de cada modelo, contextualizando-os nas particularidades da instituição e nas teorias recentes de gestão pública.

Conforme Karjalainen (2011) e Gonçalves (2010) apontam, a centralização pode trazer economias de escala, padronização dos processos e maior controle sobre as aquisições. Essas características são particularmente vantajosas para uma instituição pública de grande porte como o IFMT, que lida com uma ampla gama de fornecedores e uma diversidade de produtos e serviços. A capacidade de negociar em bloco pode resultar em reduções significativas de custo, especialmente em contratos de grande volume, aumentando o poder de barganha da instituição. Além disso, a padronização dos processos contribui para a conformidade com as normas legais e regulatórias, promovendo a transparência e a responsabilidade administrativa (Fenili, 2016).

No entanto, a centralização também tem seus desafios. Conforme argumentado por Brooks (2016), a centralização pode ser rígida, dificultando uma resposta rápida às necessidades específicas e emergenciais das diversas unidades do IFMT. Em um cenário onde os campi estão distribuídos em diferentes regiões, cada um com demandas particulares, a centralização pode não atender adequadamente a essas especificidades, gerando ineficiências. Além disso, a burocracia inerente a sistemas centralizados pode retardar a tomada de decisões e a implementação de soluções locais, especialmente em situações urgentes.

Por outro lado, a descentralização proporciona maior autonomia às unidades, permitindo uma resposta mais rápida e adaptada às suas necessidades específicas. De acordo com Macohin (2008) e Faes, Matthyssens e Vanderbempt (2000), a descentralização é eficaz em ambientes com grande diversidade de demandas e necessidade de respostas ágeis. No contexto do IFMT, onde os campi enfrentam realidades distintas, desde regiões urbanizadas até áreas rurais, a descentralização possibilita que cada unidade negocie diretamente com fornecedores locais, garantindo maior adequação dos produtos e serviços adquiridos às necessidades locais.

Ainda assim, a descentralização apresenta desafios, como a falta de padronização, que pode levar a disparidades na qualidade dos produtos e serviços adquiridos e aumentar os custos devido à perda de economias de escala (Shakya, 2015). Além disso, pode complicar a gestão de contratos e a conformidade com as normas institucionais, uma vez que cada unidade pode desenvolver seus próprios processos, resultando em uma fragmentação das práticas de compra e ineficiências administrativas (Fenili, 2016).

A governança das compras públicas, portanto, emerge como um ponto central para lidar com esses desafios. Governança, nesse contexto, refere-se à capacidade de estabelecer práticas eficientes, transparentes e em conformidade com os regulamentos, integrando os processos de aquisição para maximizar os benefícios tanto da centralização quanto da descentralização. Implementar uma governança robusta no IFMT, incluindo o uso de indicadores específicos de desempenho, é fundamental para monitorar e ajustar continuamente os processos de aquisição (Silva, 2016). A ausência desses indicadores foi destacada pelos entrevistados como uma barreira significativa para a melhoria contínua dos processos, evidenciando a necessidade de um sistema de gestão rigoroso e flexível.

Os resultados indicam que, ao invés de adotar rigidamente um único modelo de governança, o IFMT deve avaliar qual abordagem – centralização, descentralização ou um modelo híbrido – atende melhor às suas necessidades e objetivos institucionais, considerando eficiência e transparência (Vergara, 2013; Silva, 2016). Tanto a centralização, com suas economias de escala, quanto a descentralização, com sua flexibilidade, apresentam benefícios específicos. Assim, a decisão sobre o modelo ideal deve ser fundamentada em uma análise detalhada das características e demandas do IFMT.

Independentemente do modelo escolhido, é recomendável que o IFMT forme equipes especializadas e desenvolva sistemas eficazes de comunicação entre os diferentes níveis da instituição. A integração dessas equipes e a melhoria na comunicação entre os setores são essenciais para garantir o alinhamento em termos de objetivos, prioridades e conformidade regulatória, evitando fragmentações e duplicação de esforços.

Em resumo, não há uma solução única que se aplique idealmente a todas as situações. A administração do IFMT deve escolher o modelo de governança que melhor se adapte à sua estrutura, visando potencializar a eficiência e a transparência dos processos de compras. Seja por meio da centralização, descentralização ou uma combinação dessas abordagens, a decisão deve estar apoiada em uma estrutura robusta de indicadores de desempenho e sistemas de comunicação eficazes, estabelecendo uma base sólida para a melhoria contínua e adaptação às mudanças no ambiente institucional e regulatório.

5. Considerações Finais

5.1 Conclusão

Este trabalho buscou identificar o modelo de compras públicas utilizado pelo IFMT e avaliar qual seria o mais apropriado para contribuir com a gestão de compras da instituição. A análise foi baseada na identificação do nível de homogeneidade da demanda e da maturidade nas aquisições do IFMT, na classificação dos materiais licitados conforme sua complexidade, risco de fornecimento e impacto financeiro, e na avaliação do atual modelo de gestão de compras, incluindo a participação dos campi em licitações compartilhadas. A partir desses dados, sugeriu-se a adoção de um novo modelo de gestão de compras para o IFMT.

A pesquisa realizada na base de pregões eletrônicos do IFMT, revelou um alto nível de homogeneidade na demanda institucional. Por meio de entrevistas com servidores do setor de compras, constatou-se também um nível relativamente baixo de maturidade nas aquisições. Esses resultados indicam que a adoção de um modelo centralizado de compras é recomendada para o IFMT. A existência de um quadro reduzido de servidores e a necessidade de adequação das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASGs) à Portaria nº 13.623/2019 do Ministério da Economia evidenciam ainda mais a vantagem de centralizar as licitações compartilhadas em uma estrutura especializada na Reitoria do IFMT, dado que os campi não dispõem de estrutura adequada para conduzir esses processos.

Propõe-se, assim, um modelo de aquisições e contratações que combine processos centralizados e descentralizados, ajustados conforme a natureza, o tipo e a frequência das contratações. Nesse modelo, a fase preparatória e a fase externa das licitações sistêmicas serão centralizadas na Reitoria. A Reitoria será responsável por conduzir a fase externa de todos os processos licitatórios e por colaborar com os campi na fase interna das licitações compartilhadas. Caberá também à Reitoria selecionar os objetos de contratação comuns e relevantes para o ano subsequente, consolidar e publicar o calendário de compras compartilhadas e monitorar a efetividade dessas licitações.

Por outro lado, as dispensas e inexigibilidades, de licitação, bem como as licitações específicas de cada campus, terão suas fases preparatórias conduzidas de forma descentralizada pelos próprios campi demandantes. Para melhorar a condução desses processos, sugere-se a adoção das diretrizes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente para resolver problemas recorrentes em licitações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP).

Além disso, foram definidos os fluxos e as atribuições de cada departamento, coordenadoria e diretoria. Para viabilizar essas mudanças, recomenda-se a redistribuição de servidores dos campi para a Reitoria ou a contratação de novos servidores para fortalecer a estrutura central.

A implementação do modelo de gestão de compras proposto tem o potencial de aprimorar o nível de governança das aquisições e contratações do IFMT, alinhando-as ao planejamento estratégico da instituição. Isso permitirá a obtenção de economias de escala, de processos, e de informação e aprendizagem, aumentando a sinergia nas compras.

Esses procedimentos também possibilitam o planejamento das contratações de toda a organização, promovendo a formação de uma mão de obra especializada com papéis e atribuições bem definidos, e instituindo uma forma de trabalho comum às unidades do IFMT. Assim, verifica-se que as recomendações da legislação vigente, que incentivam a centralização e padronização dos procedimentos de aquisição e contratação, são pertinentes ao caso do IFMT.

Este trabalho encontrou limitações em relação ao referencial teórico sobre compras públicas centralizadas, visto que a maior parte da literatura disponível se refere a experiências de centralização

realizadas no exterior, especialmente na União Europeia. A literatura nacional sobre o tema é escassa, e as pesquisas futuras poderiam focar na implementação e avaliação do modelo de gestão de compras proposto para o IFMT.

Da mesma forma, seria relevante acompanhar a diretriz de centralização adotada pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e reforçada pela Política de Governança das Contratações da Administração Pública Federal, monitorando os resultados em diferentes órgãos e cenários para identificar os benefícios e possíveis desafios decorrentes de sua implementação.

5.2 Limitações de estudo

Dificuldade na Aceitação para Participação na Entrevista: A obtenção de participação voluntária para as entrevistas foi um desafio significativo. Alguns servidores mostraram relutância em participar devido a preocupações com a confidencialidade das informações ou à falta de tempo disponível. Essa relutância pode ter influenciado a diversidade das perspectivas e experiências obtidas.

Dificuldade em Encontrar Informações sobre o Material de Estudo no IFMT: A pesquisa enfrentou dificuldades substanciais na localização de informações relevantes sobre os processos de compras dentro do IFMT. Quando as informações necessárias foram encontradas, elas estavam dispersas e não centralizadas, tornando difícil obter uma visão completa e coesa dos procedimentos adotados. Essa fragmentação de dados comprometeu a capacidade de realizar uma análise detalhada e precisa.

Falta de Literatura (Livro) e Conteúdo Abundante sobre o Assunto: A escassez de literatura específica sobre modelos de compras públicas limitou a fundamentação teórica dos achados do estudo. A ausência de materiais abrangentes e atualizados sobre o tema representou um obstáculo significativo na construção de um referencial teórico robusto, dificultando a análise crítica e contextualização dos dados coletados.

5.3 Perspectivas Futuras

Para o **Estado**, a centralização das compras públicas promete uma significativa redução de custos devido à economia de escala. Ao realizar compras em grandes volumes, o Estado pode negociar melhores preços e condições com os fornecedores, resultando em economia substancial para os cofres públicos. Além disso, a centralização aumenta a transparência e a conformidade, facilitando a auditoria e o monitoramento dos processos de compra. Isso garante que todas as aquisições estejam em conformidade com as leis e regulamentos vigentes, reduzindo o risco de corrupção e fraudes. A eficiência operacional também é aprimorada, uma vez que processos padronizados e centralizados

eliminam a duplicação de esforços e melhoram a gestão dos recursos públicos. A implementação de tecnologias avançadas, como plataformas de e-procurement, inteligência artificial e big data, também é facilitada em um modelo centralizado, otimizando o processo de compras e trazendo mais precisão e agilidade.

Para as **instituições públicas**, a centralização das compras resulta em um desenvolvimento significativo das competências e capacitação das equipes envolvidas. Com uma abordagem centralizada, é possível formar equipes especializadas e bem treinadas, aumentando a capacidade técnica e a eficiência dos processos de compras. A gestão de contratos e fornecedores também se torna mais eficiente, com um melhor monitoramento e avaliação dos contratos e fornecedores, garantindo a qualidade dos produtos e serviços adquiridos. A centralização permite ainda um planejamento mais eficaz das necessidades de compras e uma melhor gestão dos estoques, reduzindo desperdícios e melhorando a alocação de recursos. Além disso, com uma visão holística e centralizada, torna-se mais fácil implementar e disseminar melhores práticas de compras entre todas as unidades, elevando o padrão de eficiência e qualidade em toda a instituição.

Para a **sociedade**, as melhorias decorrentes da centralização das compras públicas são amplas e significativas. A redução de custos e a maior eficiência nas compras permitem que mais recursos sejam direcionados para melhorar os serviços públicos, beneficiando diretamente a população. Além disso, a transparência e a eficiência aumentadas promovem uma maior confiança nas instituições públicas, criando um ambiente de maior integridade e responsabilidade. A centralização também facilita a implementação de políticas de compras sustentáveis, como a aquisição de produtos ecológicos e o apoio a fornecedores que seguem práticas sustentáveis, contribuindo para um desenvolvimento mais sustentável da sociedade. Pequenos e médios fornecedores também se beneficiam, uma vez que políticas centralizadas podem ser estruturadas para incluir e apoiar esses fornecedores, promovendo o desenvolvimento econômico local e a geração de empregos.

6. Proposta

O Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) adota atualmente um modelo de compras compartilhadas/descentralizado, caracterizado por uma abordagem em que determinadas aquisições são realizadas de forma compartilhada entre os campi, enquanto outras são realizadas individualmente por cada unidade. Esse modelo não se enquadra completamente em um sistema de compras centralizado, no qual uma equipe central é responsável por todas as aquisições de materiais e serviços para todas as unidades, tampouco se alinha totalmente a um modelo descentralizado, onde cada unidade gerencia autonomamente todas as suas aquisições.

Conforme evidenciado nos resultados das entrevistas, esse modelo não é totalmente ineficiente, pois, embora não alcance plenamente as economias de escala desejadas, consegue atender às demandas de forma satisfatória. A capacidade de ajustar as aquisições às necessidades específicas de cada campus

permite uma resposta mais ágil e adaptativa, atendendo às particularidades locais. Contudo, a ausência de uma estratégia clara para maximizar as economias de escala significa que o potencial para reduzir custos e melhorar a eficiência pode não estar sendo plenamente explorado.

A Lei de Licitações nº 14.133/2021 enfatiza a importância de documentos de planejamento detalhados para o processo de licitação. No entanto, no contexto do IFMT, há uma lacuna significativa na clareza sobre quem é responsável por elaborar esses documentos de planejamento. Essa indefinição pode resultar em uma falta de uniformidade e coerência nos processos de compras, além de dificultar a responsabilização e a transparência. Para resolver essa questão, é imperativo que a instituição defina claramente os servidores responsáveis pela elaboração desses documentos, assegurando que eles possuam a formação e a capacitação adequadas para desempenhar essa função de maneira eficaz.

A falta de clareza sobre as responsabilidades na elaboração dos documentos de planejamento gera uma desordem administrativa que compromete tanto a eficiência quanto a eficácia dos processos de licitação. Sem uma definição precisa das responsabilidades, ocorrem inconsistências que podem resultar em atrasos, aumento de custos e até mesmo em processos de compra mal sucedidos. Além disso, a falta de capacitação adequada dos servidores envolvidos pode levar a erros na elaboração dos documentos, comprometendo a qualidade das licitações e, conseqüentemente, dos serviços e produtos adquiridos.

Para melhorar a eficiência e eficácia do modelo de compras no IFMT, é essencial implementar um plano de ação que inclua a designação clara de responsabilidades para a elaboração dos documentos de licitação, acompanhada de um programa de capacitação contínua para os servidores envolvidos. A capacitação deve abranger não apenas os aspectos técnicos e legais dos processos de compras, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, mas também práticas de gestão eficientes e uso de tecnologias de informação para otimizar o planejamento e a execução das compras.

Além disso, é necessário avaliar constantemente o modelo de compras adotado, buscando identificar oportunidades de aprimoramento. A implementação de indicadores de desempenho específicos e a formalização de canais de comunicação entre os setores podem contribuir significativamente para uma gestão mais transparente e eficiente.

Outro ponto importante é a padronização dos objetos. Percebe-se que por serem campi que possuem suas diversidades, haja vista que alguns campi são rurais outros urbanos, alguns oferecem cursos nas áreas agrárias, outros nas áreas sociais, entre outras diferenças, não conseguimos padronizar em 100% os objetos, mas se aumentarmos os itens padronizados para além do que está hoje, conseguiremos implantar um modelo de compras centralizado.

O modelo atual de compras compartilhadas/descentralizado do IFMT permite uma flexibilidade considerável para atender às necessidades específicas de cada campus. No entanto, a falta de uma estratégia clara para maximizar as economias de escala significa que o potencial para reduzir custos e melhorar a eficiência pode não estar sendo plenamente explorado. A transição para um modelo de compras centralizado poderia abordar essa questão, trazendo várias melhorias significativas.

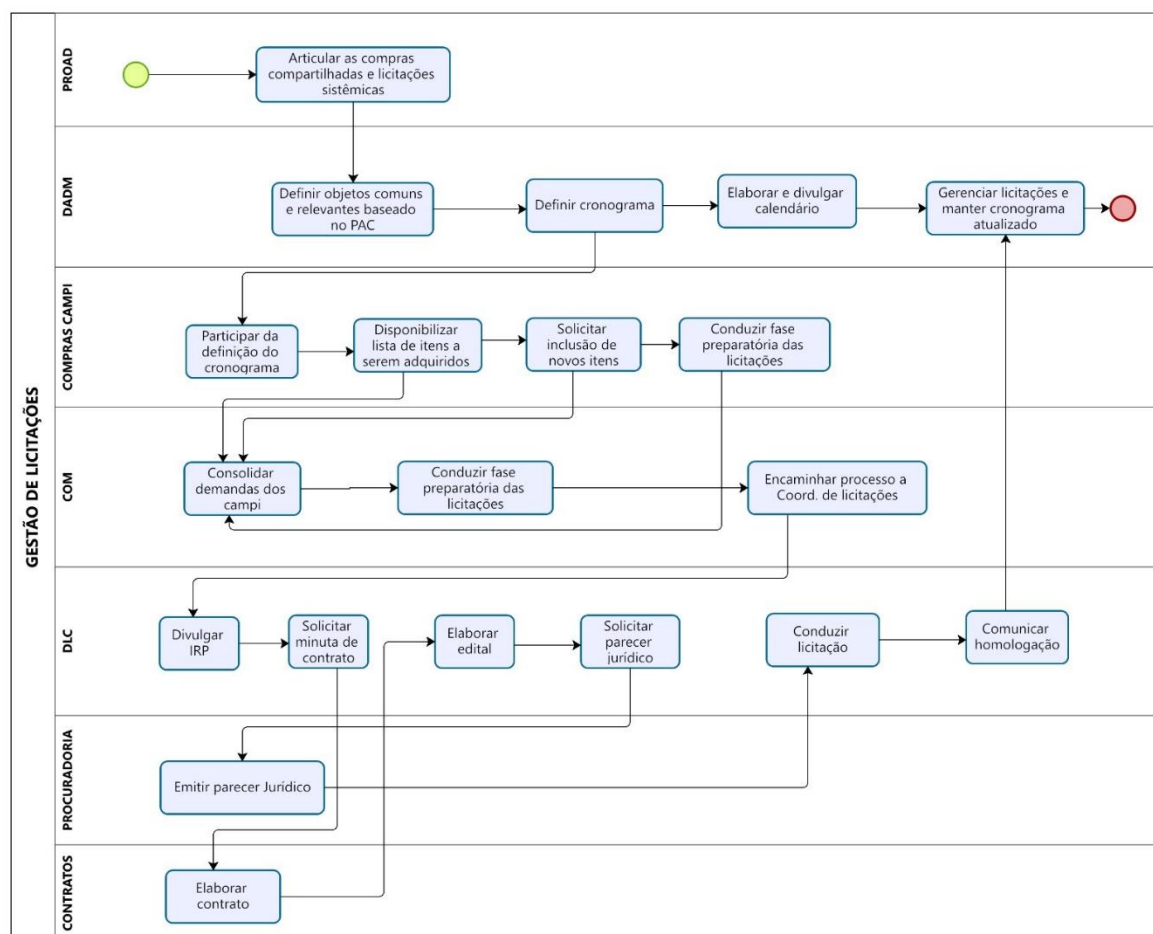
Tabela 2 - Modelo de gestão de compras atual do IFMT x modelo proposto

Gestão de Compras do IFMT	
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: Silveira (2021)

Além de eliminar processos repetidos, a centralização das compras permitiria uma padronização mais ampla dos produtos e serviços adquiridos. Embora a diversidade dos campi, com suas diferentes necessidades e contextos, apresente desafios para a padronização total, há oportunidades significativas para aumentar o número de itens padronizados. Isso incluiria, por exemplo, produtos de escritório, equipamentos de informática e outros materiais que podem ser adquiridos em grande escala, resultando em preços mais baixos e condições de contrato mais favoráveis. Centralização também facilitaria a implementação de contratos de longo prazo com fornecedores, garantindo uma cadeia de suprimentos mais estável e previsível. Isso poderia incluir garantias de qualidade, melhores prazos de entrega e até mesmo assistência técnica. Além disso, com uma maior padronização e um volume de compras consolidado, o IFMT poderia negociar melhores preços e condições com os fornecedores, aproveitando sua posição de compra em grande escala.

Figura 9 - Fluxograma de novo modelo de compras



Fonte: Adaptado de Silveira (2021).

Para que essa transição para um modelo mais centralizado seja eficaz, é essencial que a administração do IFMT estabeleça uma estratégia clara, que inclua a designação de responsabilidades específicas para a elaboração dos documentos de licitação e a implementação de um programa de capacitação contínua para os servidores envolvidos. A capacitação deve abranger tanto os aspectos técnicos e legais dos processos de compras, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, quanto práticas de gestão eficientes e uso de tecnologias de informação.

Para os casos em que as licitações são realizadas diretamente pelos campi, como nas dispensas de licitação, a proposta é incentivar a participação do comércio local. Para isso, seria fundamental fornecer todo o suporte necessário aos fornecedores, incluindo a oferta de cursos que orientem sobre os documentos necessários, como obtê-los e como acessar o sistema de licitações do governo para participar dos processos.

Observamos que, em muitas situações, a falta de participação do comércio local se deve à ausência de conhecimento sobre o processo, com os fornecedores frequentemente expressando que consideram o sistema burocrático e difícil de entender. Ao oferecer esse suporte, não apenas

facilitamos a inclusão desses fornecedores nos processos de compras públicas, mas também contribuimos para o desenvolvimento econômico local. Essa iniciativa pode ter um impacto positivo na economia da região e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida das pessoas.

7. Referências Bibliográficas

- Abraham, K., & Tarekegn, G. (2020). Factors affecting effectiveness of centralized public procurement system: Evidence from selected Ethiopian higher public education institutions. *International Journal of Commerce and Finance*, 6(2), 92-103.
- Ache, A., & Fenili, R. (2022). Capítulo I: Do Processo Licitatório (arts. 11 a 17). In C. Fortini, R. S. L. de Oliveira, & T. Camarão (Eds.), *A lei de licitações e contratos: visão sistêmica* (pp. 146-158). Guarulhos, SP: Format Comunicação Gráfica e Editora.
- Alves, M. S. J., Reis, S. A. V., Deulefeu, C. F., & Severino, G. F. (2019). Impacto econômico entre dois modelos de compras públicas: centralizado e descentralizado. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*.
- Ameba, S. C., Nyaboke, P. G., Osoro, A., & Mburu, N. (2013). Challenges affecting public procurement performance process in Kenya. *International Journal of Research in Management*. Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology.
- Araújo, B. P. A., & Lemos, S. B. L. (2020). A gestão de compras públicas: Um estudo de caso da central de compras do Distrito Federal. *Emerging Sources Web of Science*.

-
- Baily, P. J. H. (2020). *Compras: Princípios e administração*. São Paulo: Atlas.
- Ballou, R. H. (2006). *Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial* (5ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Barbosa, C. R., & Faria, F. A. (2018). Governança no setor público: um estudo na administração de uma empresa estatal. *Faces: Revista de Administração*, 17(4), 5934. <https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2018V17N4ART5934>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (5ª ed.). Lisboa: Edições 70.
- Brasil. (2021). *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em 24 de fevereiro de 2024).
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (Edição 3). Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.
- Brito, I. de S. (2024). *Governança das contratações públicas: Um estudo de caso aplicado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)* [Dissertação de mestrado, Instituto Brasiliense de Direito Público]. Instituto Brasiliense de Direito Público. https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4922/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_ISABELLA%20D%20SOUSA%20BRITO_Mestrado_2023.pdf
- Brooks, J., & Demissie, D. (2009). Public procurement & property administration capacity development program. Brehanena Selam Printing. Funded by the Canadian International Development Agency. Addis Ababa.
- Brooks, M. (2016). A legalidade dos contratos públicos na África do Sul. *African Public Procurement Law Journal*, 3(11), 42.
- Carvalho, J. C. (2010). *Logística e gestão da cadeia de abastecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carsolla, A. T., Santos, T. A., & Correia, R. L. (2021). *Nova Lei de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf
- Chiavenato, I. (2011). *Introdução à teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Considine, M., Lewis, J., & Alexander, D. (2009). Networks, innovation and public policy: Politicians, bureaucrats and the pathways to change inside government. *The Innovation Journal*, 17(1). Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Di Pietro, M. S. Z. (2000). *Direito administrativo – Legislação* (1ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Di Pietro, M. S. Z. (2005). *Direito administrativo* (18ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z., & Marrara, T. (2022). Estrutura Geral da Nova Lei: Abrangência, Objetivos e Princípios. In M. S. Z. Di Pietro (Coord.), *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021* (2nd ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (2006). Introduction. In Idem (Eds.), *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Faria, A. C., & Costa, M. F. G. (2012). *Gestão de custos logísticos*. São Paulo: Atlas.
- Fernandes, C. C. C. (2019). *Compras públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente*. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa.
- Fernandes, J. U. J. (2011). *Sistema de registros de preços e pregão presencial e eletrônico* (4ª ed., Vol. 7). Belo Horizonte: Fórum.
- Fernandez, R. N., De Medeiros, N. X., & Shikida, C. (2018). Licitações e eficiências em compras públicas: Um estudo de caso para a Universidade Federal de Pelotas. *Economic Analysis of Law Review*, 9(3), 208-228. Disponível em <https://www.proquest.com/openview/02fa163a055c1d7a993b2f8e87adb285/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1226335>
- Fenili, R. (2016). *Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas*. Rio de Janeiro: Impetus.
- Fenili, R. (2018). *Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade*. Niterói, RJ: Impetus.
- Fiúza, P. S. E. (2009). Licitação e governança de contratos: A visão dos economistas. *Caderno*.
- Fiúza, P. S. E. (2013). Desenho institucional em compras públicas. In *M. Regulatório no Brasil: Aperfeiçoando a qualidade regulatória*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Fiúza, E., Barbosa, K., & Arantes, R. (2015). Painel: desenho institucional em compras públicas. In *Marcos regulatórios no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Gigante, C. T. (2014). *Compras governamentais: Estudo de caso sobre contratações centralizadas de serviços comuns pela Marinha do Brasil* (Dissertação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ.
- Gil, A. C. (1999). *Método e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, P. S. (2010). *Administração de materiais* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Hermann, I. (1999). Licitações públicas no Brasil: Explorando o conceito de ineficiência por desenho RAUSP, 34(2). Disponível em <http://sistema.semead.com.br/3semead/pdf/PNEE/Art025.PDF>
- Johnson, P. F., & Leenders, M. R. (2008). Building a corporate supply function. *Journal of Supply Chain Management*, 44(1), 39–52.
- Krammes, A. (2014). Gerenciamento do escopo em projetos originados por meio de licitação. *Revista de Gestão e Projetos*, 4(3), 30-45. Disponível em <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9581/4325>
- Lima Júnior, O. B. (1998). As reformas administrativas no Brasil: Modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*.
- Macohin, A. (2008). *Compras, contratações e terceirizações*. Curitiba: IESDE Brasil S.A.

-
- Martins, H., & Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, 130, 42-53.
- Martins, P. G., & Alt, P. R. C. (2001). *Administração de materiais e recursos patrimoniais*. São Paulo: Saraiva.
- Martins, P. G., & Alt, P. R. C. (2009). *Administração de materiais e recursos patrimoniais* (3ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Meirelles, H. L. (1996). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. (2013). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- Mota, C. P. C. (2008). *Eficácia nas licitações e contratos* (11ª ed.). Belo Horizonte: Del Rey.
- Moreira, S. M. R. M. (2013). *Definição de estratégias para a gestão de compras: Estudo de caso* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Portugal.
- Munduruca, S. (2018). *Gestão estratégica das compras públicas em instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs): Uma análise do Instituto Gonçalo Moniz – Fiocruz-BA* (Dissertação). Universidade Federal da Bahia, BA.
- Nascimento, E. R. (2018). *Gestão pública* (4ª ed.). Saraiva.
- Neto, E. B. (2017). Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4(1). Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773>
- Niebuhr, J. M. (2006). *Pregão presencial e eletrônico* (4ª ed. rev. atual. ampl.). Curitiba: Zênite.
- Oliveira, F. S. P. (2013). *Centralização versus descentralização das compras na logística hospitalar* (Dissertação de mestrado). Universidade do Minho, Escola de Engenharia.
- Oliveira, K. (2020). O planejamento da centralização das compras públicas no estado do Rio Grande do Norte (RN): Os desafios da mudança institucional. In XV CONGESP de Gestão Pública. Rio Grande do Norte.
- Oliveira, L. M. (2021). *Planejamento estratégico: Contribuições da estrutura organizacional para o alcance dos resultados estratégicos, estudo de caso do Instituto de Ciência e Tecnologia e m Biomodelos (ICTB)* (Dissertação de mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz.
- Oliveira, N. S., & Resende Junior, P. C. (2020). Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 71(2), 397-426.
- Oliveira, R. (2012). *Gestão pública: Democracia e eficiência*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Parente, J. (2000). *Varejo no Brasil: Gestão e estratégia*. São Paulo: Editora Atlas.
- Pedra, A. S. (2021). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. São Paulo: Thomson Reuters.

-
- Pozo, H. (2010). *Administração de recursos materiais e patrimoniais: Uma abordagem logística* (6^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Poppo, L., Zhou, K. Z., & Zenger, T. R. (2008). Examining the conditional limits of relational governance: Specialized assets, performance ambiguity, and long-standing ties. *Journal of Management Studies*, 45(7), 1195-1216.
- Rezende, C. M. R., & Moreira, M. F. (2021). Desempenho das compras governamentais: Revisão da literatura nacional recente e proposição de uma agenda de pesquisa. *Gestão & Regionalidade*, 37(112), 233-250. Disponível em https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/6036/3493
- Santana, J. E. (2015). *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para a suprimentos públicos*. Curitiba-PR: Editora Negócios Públicos.
- Santos, F. V., & Fernandes, C. C. (2020). Centralização das compras públicas na área médico-hospitalar. *VII Encontro Brasileiro de Administração Pública*. Sociedade Brasileira de Administração Pública.
- Santos, R. R. dos, & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/79919>
- Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Wherry, J. L. (2009). Public procurement systems: Unpacking stakeholder aspirations and expectations. *GWU Legal Studies Research Paper*, 1133234. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1133234>
- Shakya, R. K. (2015). *Good governance in public procurement: an evaluation of the role of an e-procurement system* (Tese de Doutorado). Capella University.
- Silveira, J. P. (2021). *Centralização de compras públicas: Uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense* (Dissertação). Universidade Federal de Pelotas, RS.
- Soares, I. J., & Gomes, M. F. (2017). O princípio da eficiência sustentável na administração pública. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, 3(1), 72-90. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/1992/pdf>
- Sollicita Portal. (2019). *Portaria SEGES nº 13.623/2019: Um olhar estratégico sobre o redimensionamento de Uasg*. Recuperado de <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/15703/portaria-seges-n%C2%BA-13.623%2F2019-Artigo>
- Trautmann, G., Bals, L., & Hartmann, E. (2009). Global sourcing in integrated network structures: The case of hybrid purchasing organizations. *Journal of International Management*, 15(2), 194-208.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2021). *Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133 de 2021*. São Paulo, SP: TCESP.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2023). *Cartilha nova lei de licitações e contratos: Lei federal. nº 14.133/21*. https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf

Valle, V. C. L., Transmontano, J. P. T., & Cancino Gómez, R. (2023). Governança de contratos públicos: a materialização dos princípios de eficiência e planejamento na lei 14.133/2021. *Sequência*, 94, 1–36.

Yohannes, A. (2011). Proclamação de Aquisições e Administração de Propriedades No. 649/2009. *Resumo Jurídico Etíope: Um Blog sobre Direito Etíope*. Acesso em 25 de novembro de 2023 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Apêndice A - Roteiro das entrevistas

Roteiro de Entrevista Semiestruturada para Pesquisa

Duração: Aproximadamente 40 minutos

Plataforma: Google Meet

Objetivo: Coletar informações sobre a percepção dos servidores em relação às compras públicas no IFMT.

Introdução:

- Agradecimento pela disponibilidade em participar da pesquisa.
- Breve explicação do objetivo da entrevista e do contexto da dissertação.
- Garantia de sigilo das respostas e anonimato dos participantes.
- Solicitação de autorização para gravação.

Parte 1: Compreensão dos Modelos de Compra

1. Como você definiria, com suas próprias palavras, o conceito de centralização nas compras públicas?
2. Como você definiria, com suas próprias palavras, o conceito de descentralização nas compras públicas?

Parte 2: Vantagens e Desvantagens dos Modelos de Compras

1. Na sua perspectiva, quais são as principais vantagens e desvantagens do modelo de compras descentralizado?
2. E em relação ao modelo de compras centralizado, quais são as vantagens e desvantagens?

Parte 3: Eficiência e Eficácia no Processo de Compras

1. Com base na sua experiência, você considera o modelo de compras atual eficaz no processo de aquisição?
2. Na sua opinião, a adoção de um modelo centralizado resultaria em maior eficiência nas compras públicas do IFMT?

Parte 4: Desafios e Sugestões

1. Quais são os principais desafios que você encontra no modelo de compras atualmente adotado no IFMT?

-
2. Você teria alguma sugestão ou recomendação para melhorar o sistema de compras públicas no IFMT?

Parte 5: Avaliação de Desempenho e Indicadores

1. O IFMT utiliza indicadores de desempenho para avaliar a eficiência e eficácia do modelo de compras atual? Se sim, quais são esses indicadores?
2. Você acredita que os indicadores atualmente utilizados são adequados para avaliar o desempenho do sistema de compras?

Parte 6: Comunicação e Coordenação

1. Como você avalia a comunicação e a coordenação entre os setores demandantes e o departamento que realiza as compras no IFMT? Você acredita que essa comunicação é eficaz?
2. Existem canais de comunicação formais ou informais para discutir e resolver questões relacionadas às compras públicas no IFMT?
3. Quais são os canais específicos usados para comunicação e discussão sobre compras públicas no IFMT? Exemplos podem incluir e-mail, WhatsApp, Telegram, etc.

Parte 7: Conhecimento de Normas e Regulamentos

1. Você está ciente das normas, regulamentos e leis que regem as compras públicas no IFMT?
2. Você considera essas normas e regulamentos como complexos para o seu trabalho? Por favor, justifique.

Parte 8: Treinamento e Capacitação

1. Você recebeu treinamento ou capacitação específica relacionada ao modelo de compras públicas atualmente em vigor no IFMT?
2. Caso não tenha recebido treinamento, acredita que seria benéfico para o desempenho de suas funções? Por quê?

Parte 9: Satisfação

1. Como você avaliaria sua satisfação ao trabalhar sob o atual modelo de compras no IFMT?

Encerramento:

- Agradecimento pela participação.
- Reiterar que os resultados da pesquisa serão tratados de forma confidencial.
- Perguntar se o participante gostaria de adicionar mais algum comentário ou consideração sobre o tema discutido.