

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM ÊNFASE NA ATIVIDADE
BOMBEIRO MILITAR**

ANDERSON ALVES IZIDORO

**PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE COMPRAS
PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
DE SANTA CATARINA**

**FLORIANÓPOLIS
2021**

Anderson Alves Izidoro

Proposta de Aperfeiçoamento do Processo de Compras Públicas: Um Estudo de Caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

Orientadora: Ivoneti da Silva Ramos, Msc

**Florianópolis
2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor com orientações da Biblioteca CBMSC

Izidoro, Anderson Alves

Proposta de aperfeiçoamento do processo de compras públicas: um estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina apresentado como TCC no Curso de Comando e Estado Maior do CBMSC. / Anderson Alves Izidoro. Florianópolis: CEBM, 2021.

86 p.

Monografia (Curso de Comando e Estado Maior) – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Comando e Estado Maior, 2021.

Orientador: Ivoneti da Silva Ramos, Ma.

1. Compras públicas. 2. Processo. 3. Proposta. 4. Aperfeiçoamento. Ramos, Ivoneti da Silva, Msc. II. Proposta de Aperfeiçoamento do Processo de Compras Públicas: Um Estudo de Caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

ANDERSON ALVES IZIDORO

**PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE COMPRAS
PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
DE SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Banca Examinadora:

Orientadora:

Ivoneti da Silva Ramos, Msc.
UDESC

Membros:

Ivoneti da Silva Ramos, Msc.
UDESC

Eduardo Antonio Gomes da Rocha, Msc.
CBMSC

Ana Paula Grillo Rodrigues, Dra.
UDESC

Florianópolis, 26 de outubro de 2021

Dedico este trabalho à minha esposa, Diléa, pela doação, incentivo, apoio incondicionais, carinho e compreensão sempre desprendidos dados a mim; a meu filho, Noah pela alegria diária que me proporciona; à minha eterna amiga Apolonia por todo o suporte em todos esses anos de convívio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por prover, sempre muito, muito mais do que é necessário em minha vida e de meus entes queridos.

A toda a família de minha esposa por toda leveza com que transmitem o apoio de inúmeras formas possíveis.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, por fornecer mais uma oportunidade de aperfeiçoamento profissional tão importante e enriquecedora para a continuidade da carreira, em parceria com uma instituição sólida e conceituada.

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e em especial ao Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), pela colaboração e parceria com o CBMSC.

Aos professores do curso, sejam do CBMSC ou da ESAG, pela dedicação em repassar conhecimentos muito profundos em curtíssimo espaço de tempo.

Aos meus amigos de trabalho. Vejo que impera uma leveza no ambiente organizacional, fato este que pode ser observado porque mesmo nos momentos de maior pressão frente às inúmeras demandas rotineiras, ainda permanece leve, e toda a equipe sente isso. É realmente um prazer trabalhar na Diretoria de Logística e Finanças. Faço aqui uma menção especial ao Cel Rocha, Ten Cel Vandervan, Cap Demarchi, e Ten Vilela, pelo apoio incondicional na realização deste trabalho.

Aos meus colegas do Curso de Comando e Estado-Maior, em especial ao Cavallazzi, Motelievicz, Colla, Nolan, Marcelo, Pires e Natália. Vocês tornaram meus dias inenarráveis, como sempre fazem. Obrigado pelas brigas, risadas, almoços, cafês e pelos conselhos principalmente nos momentos de maior tensão.

A minha orientadora, pelo conhecimento, calma, resiliência e experiência e apoio transmitidos durante a elaboração deste trabalho, sua orientação, foi realmente de um patamar diferenciado.

“Os maiores líderes não fazem as coisas buscando reconhecimento, mas sim porque é o certo a ser feito.”

(Michael Oliveira Líder HD)

RESUMO

O presente trabalho faz um estudo sobre uma proposta de aperfeiçoamento do processo de compras públicas, a partir do estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. A ideia da pesquisa foi verificar gargalos existentes no processo de compras públicas, e assim realizar a proposta de aperfeiçoamento do processo de compras públicas. Para que isso ocorresse, o trabalho foi estruturado em quatro partes: referencial teórico, benchmarking em processo de compras públicas, metodologia e proposta de intervenção, e para obtenção dos dados foram utilizadas pesquisas bibliográficas e realizadas entrevistas com especialistas de dentro e de fora do CBMSC. Ficou evidenciado no estudo que há diversos gargalos existentes no CBMSC, e levará um certo tempo para que se possa buscar soluções a todos eles. Porém apareceram algumas hipóteses e algumas respostas mais concretas para os gargalos encontrados. As soluções encontradas foram sintetizadas no quadro 8, síntese das sugestões de solução em compras públicas no contexto da pesquisa realizada. Além do quadro síntese das sugestões de solução aos itens e aspectos/gargalos, duas ideias foram destacadas no período da pesquisa e foram apresentadas como proposta de melhoria nos processos de compras do CBMSC. As propostas foram denominadas conforme segue: Proposta 1: Melhorias nos processos de construção das Especificações Técnicas e Termo de Referência; e Proposta 2: Promover a Gestão por Competências, com uma melhor distribuição de funções das compras públicas no CBMSC. Na conclusão, corrobora a hipótese da pesquisa, indicando as possíveis causas desses gargalos. Finalmente, recomenda ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina quais propostas de melhoria deverão ser adotadas para que haja melhoria nos processos de compras públicas no CBMSC.

Palavras-chave: Compras públicas. Processo. Proposta. Aperfeiçoamento.

ABSTRACT

The present work is a study on a proposal to improve the public procurement process, based on a case study in the Military Fire Department of Santa Catarina. The idea of the research was to verify existing bottlenecks in the public procurement process, and thus carry out the proposal to improve the public procurement process. For this to happen, the work was structured in four parts: theoretical framework, benchmarking in the public procurement process, methodology and intervention proposal, and to obtain the data, bibliographic research was used and interviews were conducted with experts from inside and outside the CBMSC. It was evidenced in the study that there are several existing bottlenecks in the CBMSC, and it will take some time to find solutions to all of them. However, there were some hypotheses and some more concrete answers to the bottlenecks found. The solutions found were summarized in table 8, a synthesis of the suggestions for solutions in public procurement in the context of the research carried out. In addition to the summary table of suggestions for solutions to items and aspects/bottlenecks, two ideas were highlighted during the research period and were presented as a proposal for improving CBMSC's procurement processes. The proposals were named as follows: Proposal 1: Improvements in the processes of construction of the Technical Specifications and Terms of Reference; and Proposal 2: Promote Management by Competences, with a better distribution of public procurement functions in the CBMSC. In conclusion, it supports the research hypothesis, indicating the possible causes of these bottlenecks. Finally, it recommends to the Military Fire Department of Santa Catarina which improvement proposals should be adopted so that there is improvement in the public procurement processes at CBMSC.

Key words: Public Purchases. Process. Proposal. Improvement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz de classificação de itens de compra	36
Figura 2 - Visão estratégica das compras públicas.....	38
Figura 3 - Metodologia de abastecimento estratégico	39
Figura 4 - Metaprocesso de Aquisições Públicas	42
Figura 5 - Ciclo de Gestão de Compras Públicas	44
Figura 6 - Conhecimento das Organizações por Categoria de Compras.....	63
Figura 7 - Mapa comparativo modelo de lanternas	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento	31
Quadro 2 - Compra reativa versus compra proativa.....	32
Quadro 3 – Classificação dos itens de compra	36
Quadro 4 - Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas.....	41
Quadro 5 - Visão comparativa das compras públicas.....	46
Quadro 6 - Organização dos métodos de pesquisa	49
Quadro 7 - Síntese dos gargalos em compras públicas no contexto da pesquisa realizada.....	61
Quadro 8 - Síntese das sugestões de solução em compras públicas no contexto da pesquisa realizada.....	64
Quadro 9 - Comparativo no contexto da antiga e a nova lei de licitações	70
Quadro 10 - Papéis nas compras públicas por seus atores no CBMSC, atualmente	72
Quadro 11 - Como deveriam ser desempenhados esses papéis (cenário ideal).....	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	22
1.2 OBJETIVOS	23
1.2.1 Objetivo geral:	23
1.2.2 Objetivos específicos.....	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO	25
2.2 FINANÇAS E ORÇAMENTO PÚBLICO	26
2.3 COMPRAS PÚBLICAS.....	28
2.4 BENCHMARKING EM PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS	30
2.4.1 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil	35
3 METODOLOGIA.....	49
4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	53
4.1 CONVÊNIOS MUNICIPAIS.....	54
4.2 PELOS ESPECIALISTAS DO CBMSC:	57
4.3 PELA ESPECIALISTA EXTERNA AO CBMSC:	58
5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	61
5.1 PROPOSTA 1: MELHORIAS NOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E TERMO DE REFERÊNCIA:	67
5.1 PROPOSTA 2: PROMOVER A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS, COM UMA MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES DAS COMPRAS PÚBLICAS NO CBMSC ...	70
6 CONCLUSÕES.....	75
6.1 RECOMENDAÇÕES.....	77
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

O planejamento no Setor Público é dinâmico e evolui quando há incorporação, transformação ou extinção de funções de acordo com o entendimento da corporação/sociedade (TERRA, 2018). Nesse escopo, não há como falar de planejamento, sem passar pela profissionalização da seção/setor público tendo em vista que o serviço e ou produtos entregues à sociedade e setor produtivo tenham o melhor custo-benefício.

Inicialmente faz-se necessário determinar o tema, que para a presente pesquisa é a melhoria do processo de compras públicas no CBMSC, verificando os gargalos do processo, a deficiência de especificações técnicas, resultando em termos de referência feitos as pressas e em regime de urgência, além da falta de planejamento do CBMSC para realizar as aquisições, tendo em vista a redução de custo dos bens adquiridos, podendo ainda proporcionar maior padronização dos bens e equipamentos adquiridos.

Mais adiante será apresentado um breve histórico do CBMSC, demonstrando suas competências constitucionais e sua atual estrutura. Será abordada sua capacidade orçamentária com foco principal nos convênios firmados entre o CBMSC e os Municípios onde tal convênio encontra-se em vigor. Por fim desta segunda parte, será feito um breve relato da forma administrativa com que o CBMSC planeja suas aquisições para os orçamentos futuros e a efetividade do uso dos planos de aplicação como ferramenta norteadora do bom uso dos recursos públicos, alinhado ao princípio da eficiência.

Neste escopo, este estudo tem por objetivo aperfeiçoar o processo de compras públicas, partindo de um estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Além de tratar de dispositivos legais vigentes, será verificado que o planejamento garantirá uma melhor elaboração e execução do processo de compras públicas no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, e por fim o atendimento aos legítimos anseios do usuário final da corporação.

É essencial que as contratações públicas sejam entendidas e discutidas a partir de um olhar sistêmico. A Administração pública encontra-se num momento de transformação e de consolidação de um novo modo de atuação das compras públicas, o qual impõe a execução de compras públicas inteligentes, ou seja, fazer com que essas contratações públicas sejam mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se o poder financeiro de compra do Estado para contribuir para o alcance desse objetivo (TERRA, 2018).

Dentro deste contexto, tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais as formas possíveis para realizar o aperfeiçoamento do processo de compras públicas, partindo do estudo de caso no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina?

1.1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

As compras públicas implementam políticas governamentais e promovem o desenvolvimento econômico e sustentável das instituições e da sociedade. Em algumas instituições públicas no Brasil, devido à limitação de recursos, a burocracia do processo licitatório dificulta a implementação e facilita atrasos. Nesse caso, é relevante a aplicação de alternativas que visem melhorar a estrutura do processo de compras, alcançando resultados estratégicos, evitando retrabalhos e desperdícios na organização (TERRA, 2018).

Lima (2015) acredita que a área de compras públicas é um mercado Estimado em cerca de cinco trilhões de reais por ano – esse número é composto por União, Distrito Federal, Estados e Municípios, envolvendo o Poder Executivo Empresas diretas, indiretas, mistas, autarquias e fundações. Com isso, tem-se um parâmetro da força e oportunidades que o poder de compra do Estado podem atuar.

Nesse escopo cabe dizer que o uso adequado do poder de compra nacional auxilia no desenvolvimento de regiões e setores econômicos, pois fortalece as empresas e seu fluxo de caixa para alcançar a estabilidade para manter seu crescimento. Também cria uma espiral positiva, o que fortalece a formalização do trabalho e das empresas, sendo que elas terão condições de tornarem fornecedoras do Estado (Lima, 2015).

Ferrer (2015) salienta que as compras públicas são muito transversais, desta forma se permite multiplicar seu poder transformador quando há inovação e otimização.

O tipo de abordagem adotada em matéria de compras públicas é ponto básico e que pode produzir resultados concretos e de médio a longo prazo em atividades de compras e gestão pública. Desta forma, este trabalho trata as compras públicas referindo-se a um ciclo completo, que se inicia em dimensionar a demanda e finaliza na sua avaliação, tendo em vista sempre que o processo pode ser melhorado.

Na maioria das vezes, o tema das compras públicas se dá por uma única perspectiva (questões jurídicas, fontes de desperdício, na perspectiva da corrupção, como causa da má qualidade do serviço público, como políticas de fomento de empresas locais). Desta forma, a oferta de bens, serviços e obras para o setor público ainda não passou por uma análise mais abrangente e sistemática (TEIXEIRA et al., 2015).

Portanto, este trabalho tem como objetivo discutir as compras públicas para um ponto de vista menos restritivo, tendo em vista as questões a serem tratadas, processual, ou do domínio do conhecimento, buscando assim uma abordagem mais ampla e abrangente. Entende-se que isso é exatamente o embasamento que podem contribuir para atividades de contratação pública, ter um impacto positivo, contínuo e colaborativo, seja em âmbito mais abrangente ou mesmo dentro de uma corporação como o CBMSC.

Isto porto e pela experiência vivida na Divisão de Logística, além das conversas com outros servidores do setor entendemos que existe uma janela de oportunidade a ser estudada nos processos de compras do CBMSC e esta pesquisa buscará entender este contexto.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral:

Propor alternativas de aperfeiçoamento do processo de compras públicas no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, de acordo com o que preceitua a definição das compras públicas inteligentes.

1.2.2 Objetivos específicos

Realizar benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre os processos de compras públicas;

Apresentar os principais gargalos do processo de compras públicas no CBMSC;

Verificar aspectos que precisam ser melhorados no processo de compras públicas no CBMSC.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para que o processo de compras públicas seja realizado de maneira adequada, devem ser entendidos alguns conceitos prévios que serão alvo deste estudo: Planejamento Público, Finanças e Orçamento Público e Compras Públicas.

2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO

Conforme Maximiano (2004, p. 131) “[...] Planejamento é o processo de tomar decisões sobre o futuro. As decisões que procuram de alguma forma, influenciar o futuro, ou serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento.[...]”

Ainda, para Chiavenato (2004, p. 209)

O planejamento constitui a primeira das funções administrativas, vindo antes da organização, da direção e do controle. Planejar significa interpretar a missão organizacional e estabelecer os objetivos da organização, bem como os meios necessários para realização desses objetivos com o máximo de eficácia e eficiência.

Por sua vez, o ciclo administrativo compreende 4 etapas, quais sejam: Planejamento, Organização, Direção e Controle, sendo que o Planejamento é a primeira delas. O mesmo ocorre antes de qualquer outra função administrativa, estabelecendo metas ou objetivos e quais as formas definidas para essa finalidade. Com o advento do planejamento o imprevisto é cortado, e dessa forma reações a situações futuras se tornam mais conscientes (SÃO PAULO, 2021).

As compras públicas compreendem a contratação de bens e serviços de acordo com os padrões estabelecidos pela legislação que rege a matéria, e o cumprimento de preços econômicos, qualidade e celeridade, e visa a prestação de serviços às instituições que realizam atividades fim (FENILI, 2018; FERRER, 2015; SANTANA; CAMARÃO; CHRISPIM, 2015). Eles incluem um processo sistemático e horizontal, dividido em fases de preparação, transação, contrato e gerenciamento de fornecedores. Posteriormente, os dados gerados permitem feedback sobre o loop e auxiliam os gestores na tomada de decisões (ARAÚJO; MATOS; ENSSLIN, 2020; FERNANDES, 2019).

Segundo Santana, Camarão e Chrispim (2015) os instrumentos que contém os requisitos e especificações do objeto a ser adquirido, e que compõem a fase interna da licitação são os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência.

Agrega a identificação das demandas futuras e dos processos prioritários da gestão mediante sua vinculação ao orçamento. Assim, o Plano Anual de Compras (PAC) materializa a programação de compras das instituições, estabelece o cronograma de execução e os indicadores de avaliação e desempenho (ARAÚJO; MATOS; ENSSLIN, 2020, *apud* CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020, p. 97).

Fenili (2018) entende, através desses aspectos, que o Termo de Referência é considerado uma ferramenta de governança.

A etapa de planejamento é muito importante, pois concentra-se em diversas questões relacionadas a falhas em licitações, como a itens mal especificados e pesquisas de preços incompatíveis com os valores praticados pelo mercado (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2019). Isso se reflete em retrabalho, atrasos, indisponibilidade de materiais e serviços e desperdício de recursos (CARVALHO; NELSON, 2020; NEVES; MORÉ, 2020; SOARES et al., 2019).

Outros aspectos a serem considerados, que podem contribuir para o sucesso do processo licitatório, incluem: pesquisa de preços de acordo com os valores praticados no mercado (FENILI, 2018); Estudos Técnicos bem elaborados (COSTA; ANDRIOLI; BRAGA, 2017); a especificação técnica estar coerente no Termo de Referência (NEVES; MORÉ, 2020); calendário anual corporativo para que as demandas sejam coletadas (FENILI, 2018; NASCIMENTO; SANTOS, 2018); histórico da qualidade do produto e cumprimento de prazos (ARAÚJO, MATOS, ENSSLIN, 2020; CAMPOS et al., 2020; FENILI, 2018; SOARES et al., 2019).

2.2 FINANÇAS E ORÇAMENTO PÚBLICO

O conceito de orçamento público ao longo das últimas décadas evoluiu. Sendo que no princípio ele era considerado um mero instrumento de previsão de receitas e fixação de receitas, sendo visto como instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Executivo, sob o aspecto contábil-financeiro. A principal ênfase era no que se gastava, e não no que se realizava. Não havendo integração entre planejamento e orçamento.

Por sua vez, em relação às finanças públicas Matias-Pereira (2012, p. 113), pode esclarecer o que segue:

As finanças públicas de um país [...] estão orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, despesa, o orçamento e o crédito público. Preocupa-se, portanto, com a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado. Registre-se que a arrecadação dos tributos decorre de uma manifestação do poder de império do Estado, impondo obrigações pecuniárias à, retirando-lhes parte da riqueza produzida, com vista a realizar a atividade financeira. A atividade

financeira é desempenhada pela obtenção de receitas, pela administração do produto arrecadado e, ainda, pela realização de dispêndios e despesas.

De acordo com Cunha (1997) a evolução das práticas orçamentárias públicas pode ser dividida em quatro fases, que teve suas alterações conforme a evolução do papel do Estado no século XX. Essas fases podem ser chamadas de unidimensional, bidimensional, tridimensional e tetradimensional.

Com o passar do tempo, novas técnicas administrativas foram sendo incorporadas ao processo de previsão de receitas e fixação de despesas. Atualmente, o orçamento é visto não apenas como instrumento contábil, mas como parte de um sistema complexo que integra planejamento e orçamento, de modo a viabilizar políticas públicas organizadas em programas e ações. A estrutura do orçamento, sob esse enfoque, passa a considerar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Essa análise considera que houve uma evolução das fases, com a incorporação de novos conceitos aos existentes até então. A fase unidimensional tradicional ou clássica considera que tem somente uma única dimensão do orçamento, sendo ele o objeto de gasto. A segunda fase, bidimensional, incorpora as ações desenvolvidas e ênfase no desempenho organizacional. Passa-se a ter uma descrição das atividades do Estado. Na terceira fase, tridimensional, há a tentativa de que o orçamento explicitar os propósitos da ação organizacional. Em relação à quarta fase, tetradimensional, caracteriza-se pelo incremento de outros aspectos não considerados anteriormente, quais sejam as questões da análise da efetividade do gasto e do impacto sobre o planejamento. Nesse momento o orçamento passa a ser orientado pela estimativa – gestão estratégica – e avaliação (*accountability*) dos resultados das ações públicas (FRANCISCO; FARIA COSTA, 2006).

A gestão das compras públicas é fator fundamental para o uso adequado do dinheiro público. Nesse sentido, o potencial econômico associado à compra de bens e serviços é muito grande pelo setor público de um país, mas ao mesmo tempo, existem alguns grandes desafios que precisam ser evitados, como os problemas decorrentes dessas aquisições - como desperdício, corrupção etc. De acordo com Thai (2001, p. 3, tradução nossa).

um sólido sistema de compras possui dois grupos de objetivos: objetivos associados à aquisição e objetivos não associados à aquisição em si. Os objetivos associados à aquisição geralmente incluem qualidade, prazo de entrega e custo (mais do que apenas o preço), minimizando os riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximizando a concorrência e mantendo a integridade do processo. Os objetivos não associados à aquisição em si geralmente incluem objetivos econômicos preferências a empresas nacionais ou locais), proteção ambiental ou compras ecológicas (promoção do uso de produtos reciclados), metas sociais (dando preferências a empresas de propriedade de grupos minoritários) e metas de relações internacionais. É muito difícil para os formuladores de políticas e os profissionais do

setor público que atuam na área tomar uma decisão ótima, pois sempre há tradeoffs entre esses objetivos.

Em relação aos objetivos relacionados à aquisição, podemos ver muitos esforços para fortalecer a integridade por meio de estruturas legais (nacionais e supranacionais), Transparência e eficiência das compras governamentais (THAI, 2001; ARROWSMITH, 2010). O desafio para os formuladores de políticas e profissionais do setor público que trabalham nesta área é desenvolver estruturas e processos mais flexíveis sem perder a importância da responsabilidade e da *accountability*; limitação de possibilidades de fraude e má gestão; melhoria da eficiência econômica; cumprir exigências políticas quanto à participação de empresas pertencentes ao grupo selecionado (minorias, micro e pequenas empresas, etc.); aumentar a concorrência e transparência; e aplicar melhores práticas, tendo em consideração as regras estabelecidas nas disposições legais, gerenciar essa política (MCCUE; PIER; SWANSON, 2015).

Além das questões relacionadas à corrupção, também é importante enfatizar os desafios dos formuladores de políticas e burocratas envolvidos nas políticas de compras governamentais em um contexto (que estão inseridos tanto países em desenvolvimento, quanto desenvolvidos) é marcado por restrições orçamentárias do governo. A adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público e que, paralelamente, bloqueiem o desperdício, são impostas pela escassez de recursos públicos (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2019). De acordo com Thai (2001), deve haver um mecanismo eficaz para permitir que a entidade compradora use recursos limitados de forma responsável.

Segundo Ribeiro e Inácio Júnior (2019) no tocante aos gastos públicos, as compras públicas fazem parte de uma das áreas mais importantes da atividade de logística que movimenta a administração pública. Referente ao mercado de compras governamentais brasileiro, de acordo com a OCDE foram gastos cerca de 35,5 bilhões em contratações de bens, serviços ou obras em 2020. Em 2017, as compras públicas brasileiras representaram cerca de 13,5% dos gastos totais, correspondendo a 6,5% do PIB. Desta forma o processo de compras mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico.

2.3 COMPRAS PÚBLICAS

Podemos definir o termo compra “como a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço” (BAILY, 2000; GARCIA, 2016 apud TERRA, 2018). Por

sua vez, as compras públicas e suas atividades são procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento. Entretanto, apesar da aparente simplicidade, a atividade de compras é bastante complexa, principalmente no âmbito público, que possui normativos e processos mais rígidos, ao contrário do âmbito privado.

O advento da nova Lei de Licitações 14.133/21 (BRASIL, 2021a) trouxe algumas alterações no processo licitatório, tornando a aquisição ou contratação de bens e serviços mais rápida e eficiente. Entre as principais alterações, podemos destacar a redução de alguns métodos de licitação, como as cartas-convite e as tomadas de preços, além de trazer um novo método de licitação, nomeadamente o diálogo competitivo, que pode ser utilizado durante a fase de transição (CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO, 2021)

Os dispositivos presentes nas leis de licitações, têm o objetivo de simplificar todo o processo de compra ou contratação de bens e serviços, além de dar mais transparência à sociedade.

Os mecanismos regidos pelas leis, de licitação 8.666/93 (BRASIL, 1993), a Lei do Pregão, 10.520/02 (BRASIL, 2002) e o Regime Diferenciado de Contratação, 12.462/11 (BRASIL, 2011), serão todos regidos por uma única lei, a nova lei de licitação.

A nova Lei de Licitações também estipula que o processo licitatório será realizado preferencialmente por meio eletrônico, sendo necessário justificativa para que ocorra de forma presencial. Essa se tornou a regra, e as licitações presenciais se tornaram exceção, além de fiscalizar melhor todos esses mecanismos e traz também inovações como a fiscalização do sistema de registro de preços (CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO, 2021).

A nova lei de licitações entrou em vigor assim que foi promulgada, mas para implementá-la na totalidade serão necessários 2 anos, e durante este período, as regras antigas e novas têm efeito legal, e após esse período, nova Lei de Licitações 14.133/21 se tornará a única lei de licitações aplicada (CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO, 2021).

Logo após, em junho de 2021, foi sancionada a lei do marco legal das startups e do empreendedorismo inovador no Brasil, com base nessa lei, foi criada uma nova modalidade de licitação, chamada de licitação especial e que tem como foco realizar contratação de soluções inovadoras (CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO, 2021).

Também será possível concorrer a obras de engenharia, e até 100% dos formatos técnicos, como a publicidade, podem ser concluídos eletronicamente. A nova lei de licitações visa otimizar o processo licitatório do país, garantir mais agilidade na aquisição ou

contratação de bens e serviços e aumentar a transparência de todo o processo licitatório (CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO, 2021)

Além disso, os custos operacionais de todo o processo licitatório também devem ser reduzidos, pois a nova lei estipula que, a princípio, as licitações devem ser realizadas eletronicamente, com exceção da presencial, que só ocorrerá com justificativa. Ademais, a nova lei altera alguns dispositivos, como as fases de licitações que, como veremos mais à frente, busca agilizar o processo licitatório.

Essa é uma forma de poupar recursos, já que nenhum dos envolvidos vai gastar dinheiro com locomoção, e de preservar a vida, já que em tempos de pandemia de COVID-19, licitações feitas através de meios eletrônicos são mais seguras para todos os envolvidos.

A parte mais importante de um processo de compra pública é o termo de referência. Neste documento, além de estarem inseridas todas as regras da futura contratação, apresenta também as especificações mínimas do objeto (produto ou serviço) que se deseja adquirir. Muitas das impugnações que ocorrem no processo de compra pública estão vinculadas ao termo de referência, tendo em vista que o cenário atual no momento da compra poderá exigir muito da capacidade de resposta do mercado, além de existir a possibilidade de alguns itens da especificação poderem estar excluindo muitos participantes do processo de compra.

Entende-se assim que o desenvolvimento de compras públicas mais eficientes com enfoque na melhora do termo de referência contribuirá para a redução desse problema além de aumentar a transparência a forma que será adquirido determinado objeto, aperfeiçoar o objeto, otimizar o tempo e de garantir uma participação ativa das empresas interessadas nos certames vindouros.

2.4 BENCHMARKING EM PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Neste capítulo serão apresentadas pesquisas de autores que já trataram o tema para servir de benchmarking tanto na questão dos gargalos quanto na inspiração para possíveis soluções, que já possam ter sido operacionalizadas em outros espaços/instituições ou até mesmo em outras unidades de corpo de bombeiros no país.

Batista e Maldonado (2008) ao pesquisarem o papel do comprador no processo de compras em instituições públicas, encontrou as competências necessárias para o comprador público no processo de aquisição de materiais:

Os compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização. O quadro 1 apresenta a

classificação de Baily e colaboradores (2000, p. 425) para o provável “perfil do comprador”. Essa classificação apresenta-se dividida em cinco estágios de desenvolvimento na área de compras. No primeiro estágio a função do comprador é vista como essencialmente burocrática e reativa, mas no estágio final (cinco) ela torna-se proativa, com pouco envolvimento do mesmo nas atividades rotineiras de compras, onde a emissão, programação e encaminhamento de pedidos resumem-se a tarefas burocráticas e automatizadas, com pouco envolvimento do comprador. (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 689).

Baily et al (2000), esclarecem que o perfil do comprador tem que estar de alguma forma ligado às necessidades estratégicas da corporação. Ainda que o papel do comprador e o apoio de sua equipe de compras estão muito ligados ao grau de desenvolvimento atingido pela organização, ao examinarmos o desenvolvimento do papel de um comprador, perceberemos ter havido progresso. Os graus desse desenvolvimento encontram-se descritos no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados em <i>commodities</i> * integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduação; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo dedicado às atividades burocráticas.

Fonte: (BAILY et al., 2000, p. 425).

* São por definição, produtos padronizados e não diferenciados, nos quais o produtor não tem poder de fixação de preços e cujo mercado é caracterizado pela arbitragem nos mercados interno e externo.

Para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, deve aprimorar suas habilidades e qualificações, o que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e treinamento, o que determinará a principal diferença entre os compradores burocráticos (reativos) e os compradores modernos (proativos).

O Quadro 2 inclui uma comparação entre a aquisição reativa e a aquisição proativa.

Esse contraponto nos permite distinguir entre os dois tipos com base no nível de atenção e ações que o comprador suscita.

A área de compras públicas está passando por inúmeras mudanças, desde o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se assim sua função estratégica dentro das

organizações públicas. Segundo Costa (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta ainda o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Batista e Maldonado (2008) enfatizam que existem contradições dentro do departamento de compras públicas. Ao contrário do processo de contratação que deve ser dinâmico, flexível e adaptável às mudanças e aos novos paradigmas, a administração pública ainda adota uma estrutura tradicional, funcional e departamental, que torna a tomada de decisão rígida, por conta dessa estrutura.

Outro ponto importante diretamente relacionado a este novo modelo de gestão de compras que as instituições devem adotar é a nova visão emergente em relação às compras públicas. Baily et al. (2000) enfatizam esse ponto de vista, levando em consideração a mudança nos papéis das compras: compra reativa para a compra proativa.

Quadro 2 - Compra reativa versus compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por designers ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Estoque excessivo = desperdício
Informação é poder	Informação é valiosa quando compartilhada

Fonte: (BAILY et al., 2000, p. 20).

Pode-se constatar que a área de compras públicas se tornou cada vez mais complexa e estratégica. Portanto, é necessário posicionar estrategicamente as compras públicas dentro da instituição, e dotá-la de capacidade de decisão e gestores com capacitação para desempenhar funções-chave no processo de compras. Neste cenário, a governança e gestão das compras públicas devem passar a ser o foco de todo o processo, numa perspectiva multidimensional que envolve todo o ciclo da contratação pública, integrando a gestão da cadeia de suprimentos e o planejamento organizacional (TERRA, 2018).

Os compradores públicos, de um modo geral, ainda estão longe de se tornarem efetivamente proativos, resumidamente por dois motivos: em primeiro lugar, a legislação de licitação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas, pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibem a capacidade de negociação do comprador público. Em segundo lugar, apresenta-se a própria falta de capacitação profissional dos compradores públicos, tanto do ponto de vista do entendimento total da legislação de licitação, quanto da falta de reciclagem e treinamento constante. Esta posição aos poucos está sendo modificada, mas ainda se ouve de alguns compradores públicos a seguinte expressão: “Não posso fazer diferente, pois a legislação não permite”. Este tipo de postura precisa ser modificado, pois não cabe mais nos dias de hoje (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 692)

Ainda neste contexto da importância do planejamento nas compras públicas, pode-se destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras têm amplas perspectivas neste domínio, com enfoque principalmente na utilização do poder de compra estatal e com enfoque no desenvolvimento sustentável (TERRA, 2018). Ainda neste enfoque, é importante frisar que a meta 12.7 da agenda 2030 da ONU, que trata das compras públicas sustentáveis. Meta 12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [2015]).

O papel do comprador reativo reflete o status mais tradicional e burocrático das atividades de compras, por outro lado, o papel do comprador proativo mostra uma situação mais atual. No entanto, como Lima (2004, p. 22) apontou, essas posições não são excludentes:

Na prática, esses papéis de compras não são excludentes, pois, mesmo em organizações com a atividade de compras bem desenvolvida, a área de compras adota, pelo menos em parte, uma postura reativa. Isto ocorre, por exemplo, nas montadoras, quando da aquisição de produtos ou serviços de fornecedores preestabelecidos pela matriz mundial, [...] Entretanto, a dinâmica do relacionamento com o compartilhamento de informações entre a montadora e o fornecedor no processo faz com que as características do papel proativo de compras sejam mantidas.

Neste contexto, o comprador reativo retrata uma visão extremamente simplista do ato de comprar, que envolve simplesmente encontrar fornecedores que estejam dispostos a trocar os bens ou serviços necessários por uma determinada quantia. Por outro lado, o comprador proativo procura estabelecer parcerias com fornecedores, o que permite compartilhar as ideias e conhecimentos necessários para realizar uma boa compra (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Os compradores públicos, de um modo geral, ainda estão longe de se tornarem efetivamente proativos, resumidamente por dois motivos: em primeiro lugar, a legislação de licitação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas, pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibem a capacidade de negociação do comprador público. Em segundo lugar, apresenta-se a própria falta de capacitação profissional dos compradores públicos, tanto do ponto de vista do entendimento total da legislação de licitação, quanto da falta de reciclagem e treinamento constante. Esta posição aos poucos está sendo modificada,

mas ainda se ouve de alguns compradores públicos a seguinte expressão: “Não posso fazer diferente, pois a legislação não permite”. Este tipo de postura precisa ser modificado, pois não cabe mais nos dias de hoje. (BATISTA; MALDONADO, 2008. p. 692).

Ferrer (2015) ao pesquisar as compras públicas, teve por objetivo precisamente olhar que a compra compartilhada proporciona uma redução de esforços e recursos em processos iguais, redução de valores contratados por conta do ganho em escala e compras em maior volume, melhor planejamento de compras que se repetem, além de ganhos na gestão patrimonial, e redução de custos de manutenção. Porém, deve-se ter o cuidado de não haver um excesso na descentralização das compras.

Através da aquisição compartilhada e centro de aquisições para entidades conjuntas, ocorre a redução da carga de trabalho e recursos. Esse processo isonômico, causa a conseqüente redução do valor do contrato, conseqüência da expansão do volume de aquisições e do melhor planejamento das mesmas (FERRER, 2015).

Nesse sentido, as modificações recentes promovidas pelo MPOG buscam resgatar as compras compartilhadas, a fim de facilitar e simplificar o processo de execução das compras públicas. Exemplo disso, é a Instrução Normativa nº5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (BRASIL, 2014a) , que simplifica a pesquisa de preços. Deste modo, os gestores e profissionais da área de compras, poderão dedicar-se mais no planejamento dos processos de compra, tornando os mesmos mais eficientes. Apesar de se tratar de uma medida simples, ela indica indiretamente o rumo que as compras públicas devem seguir, pensando o processo como um todo e não de forma fragmentada. Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) assim entendem:

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e de aprendizado é, hoje, um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como déficit público dos trabalhos. Dentre os diversos serviços passíveis de concentração encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade operacional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos. (TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015, p. 4)

Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) apontam que centralizar as compras acaba produzindo vários benefícios, entre eles a sinergia, coordenação de estratégias, compartilhamentos de recursos e o poder de negociações em pool. Conforme o autor os benefícios da aquisição centralizada podem ser agrupados em três categorias: Economias de escala; economia de informação e aprendizado; e economias de processo.

Por sua vez, Fenili (2016) acredita que a adoção das compras compartilhadas acaba colocando a Administração Pública em posição de destaque junto ao mercado. Como

consequência, em razão da adoção das compras compartilhadas, poderemos observar benefícios como a economia de escala e racionalização processual, devendo, porém, ter zelo nessa prática e observar quando a mesma se torna vantajosa.

Em razão disso, Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) enfatizam que será vantajosa a centralização para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Dessa forma, cabe ao planejamento determinar o que vale a pena focar, pois conforme o autor compras dispersas também são benéficas.

2.4.1 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil

Existem poucos dados e informações disponíveis sobre a situação da área de compras públicas nas organizações governamentais, principalmente em relação a governança e gestão, muito mais são os dados disponíveis referentes a estatística da operacionalização, que não dão um panorama da área de compras públicas, (TERRA, 2018).

Em 2014, o Tribunal de Contas da União decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

Este levantamento de dados foi publicado no relatório TC-007.891/2015-6 (BRASIL, 2015), que obteve e sistematizou informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, além de traçar um panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. Segundo dados do levantamento, o perfil de governança e gestão das aquisições extraído no levantamento apontou deficiências importantes na Administração Pública, sendo que apenas 16% dos respondentes do levantamento encontravam-se no momento do levantamento em estágio avançado de governança e gestão das aquisições (TERRA, 2018)

O segundo levantamento de dados do TCU é o relatório TC-017.599/2014-8 (BRASIL, 2014b). Neste trabalho, foi verificada também a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas associadas (TERRA, 2018).

Figura 1 - Matriz de classificação de itens de compra



Fonte: (BRASIL, 2020).

Conforme a CGU (BRASIL, 2020), os itens de compra são classificados da seguinte forma:

Quadro 3 – Classificação dos itens de compra

Itens de compras	Definições
Itens de alavancagem	são aqueles em que a estratégia da gestão de suprimentos deve ser orientada para o aproveitamento do poder de compra. As experiências de compras compartilhadas exemplificam esse agrupamento. A seleção de fornecedores é baseada nas exigências dos volumes e condições de fornecimento, com negociações orientadas à obtenção de preços mais competitivos. Deve-se também analisar a substituição dos materiais por itens equivalentes. As decisões de gestão podem ficar com profissionais de média hierarquia
Itens estratégicos	são aqueles que requerem previsões acuradas de demanda, análises detalhadas de mercado, desenvolvimento de contratos de longo prazo, decisões sobre “fazer ou comprar”, análise de riscos, planos de contingência e processos de controle de logística, inventário e vendas. Normalmente envolve mercados não concorrenciais, a especialização e a complexidade tecnológica fazem com que a relação com o mercado fornecedor seja crítica e estratégica. As decisões devem ser tomadas pela alta cúpula da organização
Itens não-críticos	são aqueles de baixa complexidade de fornecimento e baixa representatividade financeira. Tendem a possuir grande oferta de fornecedores e facilidade de substituição. Por demandar muita atividade operacional, dada a dispersão de itens, opta-se, normalmente, por modelos de aquisição descentralizados e padronizados com foco na eficiência do processo operacional de compra e na busca de menor preço. As decisões de gestão podem ficar com profissionais de baixa hierarquia
Itens de gargalo	são aqueles considerados críticos do ponto de vista da complexidade de fornecimento, mas não representam montantes significativos. Normalmente o mercado não é concorrencial ou apresenta condições técnicas peculiares. Requer um relacionamento melhor e mais estável com o mercado fornecedor (com contratações de fornecimento de médio prazo, por exemplo). Devem-se estabelecer estoques de segurança e ter planos de emergência. As decisões na gestão de suprimentos devem ficar a cargo de um profissional de alta hierarquia

Fonte: Elaborado com base em Brasil (2020).

Essa classificação de itens nos quadrantes da matriz auxilia a Administração na adoção de diretrizes estratégicas para a gestão de suprimentos (BRASIL, 2020).

A CGU, através de relatório de avaliação de 2019, verificou a necessidade de aprimoramento do processo de contratações públicas de pequeno valor. Essa necessidade, se dá devido ao fato da crescente demanda para torná-las mais céleres, econômicas e eficientes, conferindo às mesmas, maior transparência. Ainda, observou-se pequena adesão à cotação eletrônica, devido principalmente a sua reduzida vantagem econômica para a Administração. O relatório supracitado, concluiu que o prazo para pagamento necessita ser reduzido, assim como os riscos relacionados ao atraso do mesmo, devendo a legislação tributária ser atualizada a fim de modernizar os meios de pagamento das contratações de pequeno valor (BRASIL, 2020).

Ademais, o referido órgão expediu recomendações de forma a estruturar a implementação de modelo eletrônico para as compras públicas, tornando-o mais moderno, principalmente para bens de pequeno valor, fomentando a capacitação de ME, EPP e MEI para que estes estejam habilitados ao uso do novo modelo eletrônico de compras públicas (BRASIL, 2020).

Pode-se entender as aquisições públicas como um processo sequencial composto por três fases: o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato (Figura 3). Essas fases estão inter-relacionadas e o resultado da fase subsequente depende do resultado da fase anterior. O planejamento da contratação recebe como insumo uma demanda (necessidade do negócio) e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação. A seleção do fornecedor recebe como insumo o edital completo (saída da fase de planejamento) e gera como saída o contrato assinado (regras da contratação, mais o licitante vencedor, que é aquele que vai executar segundo as regras). Já a gestão do contrato recebe como insumo o contrato assinado e gera como saída uma solução, que produz resultados que atendem à necessidade que gerou a contratação (BRASIL, 2014b). Uma das etapas do planejamento da contratação é a elaboração dos ETP, (COSTA; ANDRIOLI; BRAGA, 2017, p. 41).

Conforme a nova lei de licitações (BRASIL, 2021a), em seu Art. 6º:

Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

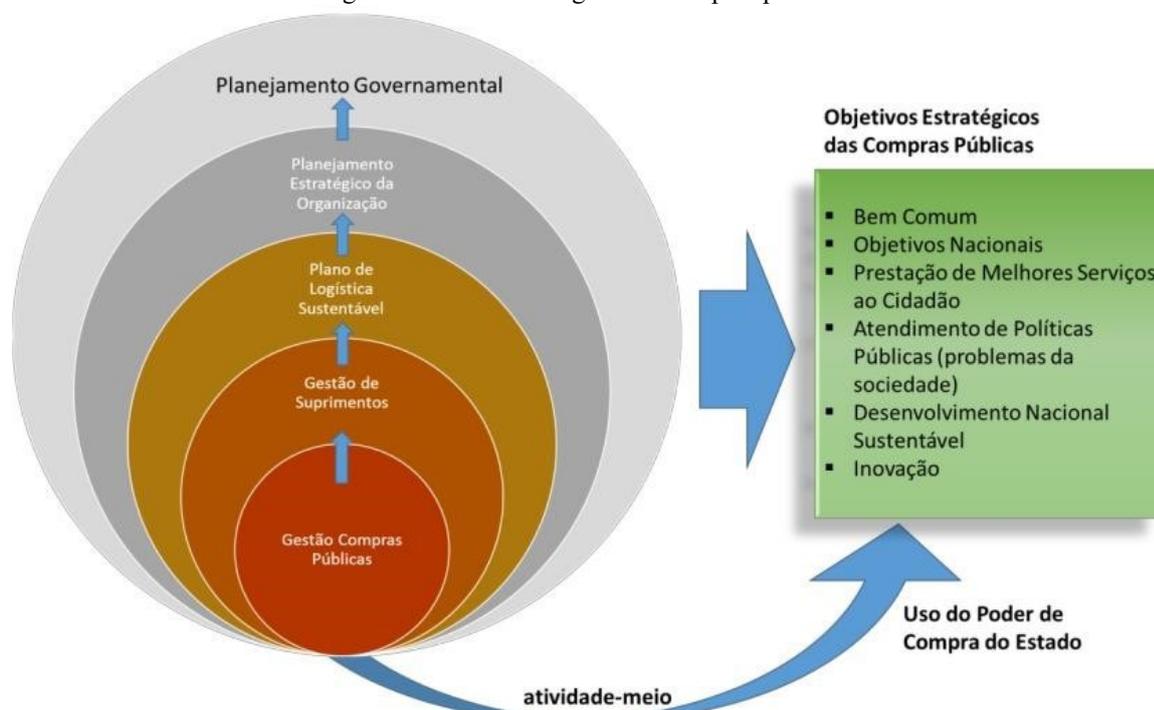
XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

No guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU contém a seguinte informação: “a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)”. O guia segue ainda tratando do assunto descrevendo que os estudos técnicos preliminares servem

para “a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços” (BRASIL, 2012, p. 39).

Devido a essa complexidade, e por não se tratando de um simples processo operacional, conforme Terra (2018, p. 7) as compras públicas possuem “ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e da gestão de suprimentos; e, está vinculada com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo.”

Figura 2 - Visão estratégica das compras públicas



Fonte: (TERRA, 2016, p. 8).

Partindo da abordagem estratégica, visualiza-se então esta perspectiva estratégica das compras públicas e o uso do poder de compra do Estado. Através deste, define-se o objetivo delas, distinguindo-se de pensar a demanda apenas pelo menor preço. Conforme Barbosa (2015, p. 41):

A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Diante disso, Terra (2018, p. 9) define:

[...] o potencial estratégico e o uso do poder das compras públicas pressupõem que sua atividade seja realizada a partir de uma governança sólida, passando pela sua gestão executada de maneira responsável e estratégica. Para tanto, as definições mais simplificadas ou primárias das compras públicas não estão de acordo com essas premissas, pois existe o entendimento de que as compras públicas operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica, por meio de um processo inteligente.

Dessa forma, podemos observar que há utilização de uma definição mais primária das compras públicas, não condiz com o dinamismo atual que envolve as mesmas. Devido a esse dinamismo Terra (2018, p. 9) defende que:

[...] é necessário que exista uma definição, um conceito de compras públicas que vá ao encontro deste novo cenário que se impõe para a atividade, embasando, portanto, um processo de inteligência que deve ser realizado na atividade de compras públicas. Para tanto, conveniamos chamar de compras públicas inteligentes – CPI este novo modelo de compras que deve ser aprimorado visando melhores resultados dentro das organizações públicas.

Desta forma, caminha-se para se alcançar a qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas, sendo que é necessário que a atividade de compras seja estruturada a partir de uma abordagem estratégica, que pode ser visualizada na figura a seguir.

Figura 3 - Metodologia de abastecimento estratégico



Fonte: (LOPES, 2013, p. 13)

Costa e Terra (2019, p. 13), explicam que:

[...] as etapas trazidas na Figura 1, oriundas do trabalho de Lopes (2015), materializam a integração das etapas exaustivamente citadas, trazendo a perspectiva relacional e de interdependência entre as partes até o momento da seleção dos fornecedores. Assim, em especial nas duas primeiras etapas, percebe-se uma preocupação grande com o planejamento da contratação, permitindo, mesmo que

não explicitado na Figura 1, a construção de mecanismos de gerenciamento de risco, e subsidiando uma série de decisões que serão tomadas quando da necessidade de gerenciamento do contrato.

Para essa opinião apresentada, não são aceitas visões simples, pois estas não se mostram suficientes, já que não compõem a necessidade de elementos de inteligência, desconsiderando a estratégia como importante para as compras públicas. “Nessa nova perspectiva, as compras públicas devem ser vinculadas à diversidade de objetivos do Estado, e vinculadas diretamente ao processo de desenvolvimento” (COSTA; TERRA, 2009, p. 13).

Em relação aos avanços alcançados na área de compras, Costa e Terra (2019, p. 13) são diretos ao afirmarem que:

[...] sabe-se que, apesar de avanços, considerando o novo paradigma que se impôs à área de compras, implementar compras públicas de forma inteligente, eficiente e sustentável ainda é um grande desafio. Fenili (2016), em concordância com esse entendimento, considera a inteligência como uma questão fundamental, ao exemplificar a importância desse atributo em central de compras, atrelado-o a etapas tais como planejamento e organização da demanda.

Costa salienta que as visões simplistas, postas acima não são suficientes, tendo em vista que, por exemplo, não contemplam a necessidade de elementos de inteligência e desconsideram a visão estratégica que as compras públicas devem ter. Nesta nova perspectiva, Squef (2014) destaca que as compras devem estar ligadas aos objetivos do Estado, e vinculadas ao processo de desenvolvimento.

O conceito de compras públicas sustentáveis proposto pelo Comitê Internacional para Iniciativas Ambientais Locais é um exemplo de fusão de inteligência, conceituando-a como compras inteligentes, que se refere a melhorar a eficácia dos contratos públicos e usar as forças do mercado para aproximar os e crescimento além de trazer benefícios sociais e ambientais, tanto local, quanto globalmente (COSTA; TERRA, 2019).

De acordo com esse paradigma relatado, o objetivo das compras públicas passa pela economicidade do processo, sendo que a proposta mais vantajosa é aquela que garante a maior contribuição para a visão estratégica da organização.

Essa nova maneira de encarar as compras públicas, realizando as mesmas de forma inteligente, com tomadas de decisão estratégica, focando nos resultados e objetivos governamentais, e acima de tudo agregando valor ao processo, pode ser verificada no quadro 4 (COSTA; TERRA, 2019).

Quadro 4 - Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas

Critérios	Levantamentos
Elementos fundamentais de uma compra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Atributos considerados	<ul style="list-style-type: none"> • Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Aspectos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • uso do poder de compra do Estado; • integração para os objetivos estatais (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros); • colaboração para desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis); • incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico; • oportunidades para o fomento à competitividade; • influência da cadeia de fornecimento; e • contribuição para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.
Aspectos Legais (Art. 5º da Lei Federal no 14.133/2021 e Art. 37 da Constituição Federal)	Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Considerada como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e a gestão de suprimentos; • Atividade meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo; • Atua também como uma atividade finalística se utilizada de forma estratégica; e • Uma das principais atividades administrativas do governo, impacta praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização.
Aspectos Gerenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade administrativa estratégica que deve atender de forma eficiente as demandas e dos clientes internos e externos (mercado, sociedade). • As compras públicas devem ser observadas de forma multidimensional: envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros; • Existe um ciclo de compras públicas que deve ser visto de forma global e estratégica; • As compras públicas devem ser realizadas por agentes e gestores capacitados e competentes; • Deve haver o gerenciamento de riscos; • Existe uma cultura organizacional das compras públicas que deve ser Aspectos Gerenciais observada; • Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização; • O processo de compras deve estar envolvido na tomada de decisões estratégicas da organização; • Deve buscar a maior vantagem para a administração pública, compra pelo “melhor preço”; • É um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, visando maximizar os resultados da organização; • O processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e • É um processo que agrega valor e atinge resultados estratégicos.

Fonte: Adaptado de Terra (2016).

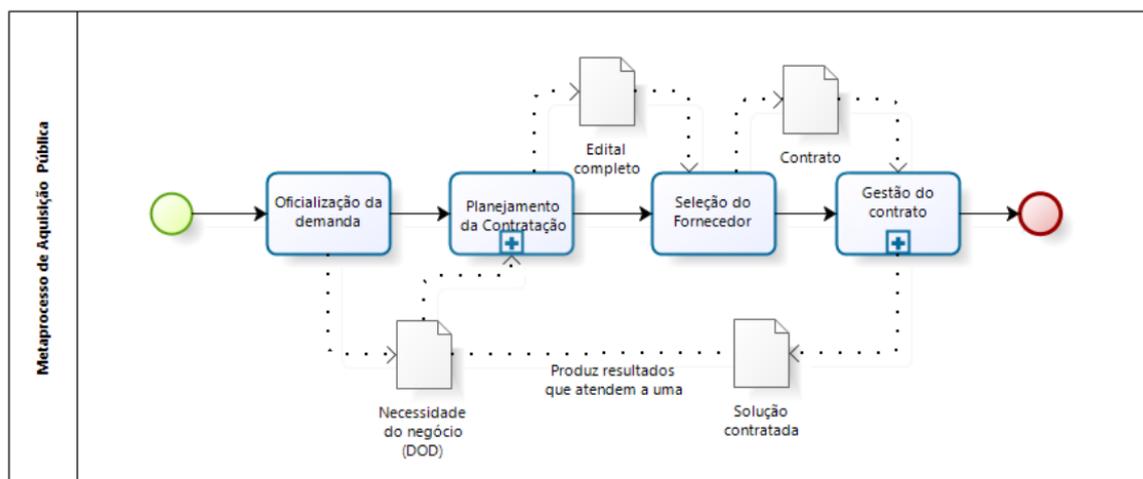
Costa e Terra (2019), incrementando o conceito de Terra (2016), versa que essas informações podem ser resumidas, como sendo uma atividade administrativa com papel

estratégico na organização, estruturada e planejada de forma integrada com a gestão de suprimentos e com os objetivos da organização/Estado.

Esta atividade visa atender com rapidez e eficácia as necessidades das instituições a partir da aquisição de bens e serviços de acordo com um processo baseado no ordenamento jurídico vigente, além de valorizar as ações governamentais para que as compras possibilitando o uso do poder de compra do Estado para promover a ferramenta e uma meta. O poder das políticas públicas para promover o desenvolvimento sustentável do país. (COSTA; TERRA, 2019, p. 20).

No site do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2021b) há um documento chamado “RCA - Riscos e Controles nas Aquisições” que traz uma visão do metaprocessos de aquisições, o qual se entende como sendo o ciclo de compras públicas.

Figura 4 - Metaprocessos de Aquisições Públicas



Fonte: (BRASIL, 2021b).

Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) enfatiza a necessidade de mostrar todas as etapas do ciclo de compras, chamando a atenção para a necessidade de uma visão abrangente, não se restringindo ao ciclo, mas também verificando as compras como um todo e até mesmo a organização.

Murray (2009 apud TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015) entende que para se ter uma visão clara do ciclo de compras é necessário o estabelecimento de estratégias prioridades e resultados desejados pela organização, ativando dessa forma o ciclo de compras, e a partir daí ele passa a ser percebido como parte integrante da organização, tendo como consequência o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização.

Ferrer (2015) enfatizou este método de considerar a compra pública como um ciclo, que acontece raramente no país. Desta forma, falta uma visão mais integrada de compras e gestão de contratos nas organizações públicas. (TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015).

Santana, Camarão e Chrispim (2015) confirmaram essa visão e apontou que o conhecimento formal se sobrepõe sobre o conhecimento gerencial, sendo que ele indica ainda que sobre o conhecimento gerencial pouco ou quase nada foi estudado. A mesma pesquisa mostrou que existem centenas de livros jurídicos sobre licitações e contratos, e poucos livros acerca da instrumentalização do tema de compras públicas.

A forma como ficou limitada a visão da área de compras públicas levou a prática a considerar que a operacionalização da área de compras e seu conjunto de formalidades era importante, deixando em segundo plano aspectos fundamentais para a atividade, como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda, a fiscalização dos contratos, entre outros (SANTANA; CAMARÃO; CHRISPIM, 2015).

Uma das questões mais críticas é a gestão de contratos, embora sistemas estejam sendo utilizados, existem muitas falhas na gestão de contratos, onde ocorrem a grande maioria dos desvios (FERRER, 2015). Portanto, parte do trabalho realizado em outras fases do ciclo de compras é perdida, porque a fiscalização e acompanhamento do contrato é a base para produzir os resultados esperados na gestão de aquisições do serviço público.

Desta forma, para que se possa haver um acompanhamento e gerenciamento da área de compras de forma abrangente (relacionada ao ciclo) e principalmente na governança e gestão da atividade, é necessário haver um núcleo de inteligência de aquisições dentro das instituições públicas. Portanto, a importância de visualizar ciclos de compras públicas, introduzindo todas as etapas da sua gestão para se compreender todo o processo, determinando onde agir e como fazer isso. O ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de Plan, Do, Check e Act), seguindo um caminho equivalente com o ciclo de compras públicas, portanto, trabalhando a partir da visão do ciclo PDCA fica mais fácil de identificar e promover a melhoria contínua no processo de contratação pública (TERRA, 2016).

Em relação ao assunto, Lizarelli e Allipradini (2006) pensam que:

O princípio de iteração do PDCA lhe dá um sistema para realizar melhorias por etapas, executando o melhor que você pode dentro de ciclos de melhoria relativamente curtos. O PDCA é um sistema para realizar melhorias contínuas a fim de atingir o alvo ou níveis de desempenho cada vez maiores.

Pereira (2012) enfatizou que o uso da lógica gerencial das organizações privadas deve ser adotado nas organizações públicas, que orientam a execução das ações para se obter os resultados de acordo com o ciclo PDCA. Como seria um ciclo, aconteceriam melhorias

contínuas no processo, produzindo uma sucessão benigna de manutenção e progresso dos resultados.

Figura 5 - Ciclo de Gestão de Compras Públicas



Fonte: (TERRA, 2016, p. 18).

Tendo em vista esta percepção do ciclo de compras públicas, entende-se que deve haver uma compreensão sobre as dimensões que abrangem o ciclo de compras, gerando-se a partir daí uma ideia sistêmica e integrada sobre o processo e a atividade de compras públicas.

Terra (2016) destaca que:

A partir da proposta de definição de Compras Públicas Inteligentes, podemos vislumbrar que esta retrata o ciclo de gestão de compras públicas, onde existe um demandante e um fornecedor, atores-chave do processo, os inputs e outputs da atividade de compras públicas, juntamente com as dimensões propostas. Assim, estes elementos integram o procedimento que chamamos de compras públicas inteligentes. Um dos principais objetivos dessa ideia é dar inteligência ao processo de compras, alinhando todas as etapas do ciclo de compras governamentais. Esta inteligência das compras promove a criação de um processo integrado de logística, possuindo uma visão crítica e estratégica das compras públicas, ou seja, tendo um olhar sobre o custo total de uma compra e não apenas do preço pago, bem como a percepção dos objetivos estratégicos das compras, quais sejam o de induzir a execução das políticas públicas, contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação (TERRA, 2016, p. 18).

Das recomendações aos desafios discutidos até então e às oportunidades relacionadas às compras públicas, vislumbra-se com bons olhos o estágio em que as compras públicas num contexto geral brasileiro estão inseridas.

Braga (2006) traduz um pouco do panorama da gestão das compras públicas, que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos.

Segundo Braga (2006), o sistema de compras brasileiro ainda se encontra no Estágio 1, embora existam excelentes iniciativas e avanços pontuais em alguns entes federados e órgãos públicos. No entanto, Costa e Terra (2019) entenderam que se percebe traços de adoção de outros estágios, especialmente o mecânico e algumas características do estágio proativo. Considerando a identificação de algumas mudanças, em especial de alguns estados, e até mesmo na esfera federal, não seria justo manter a mesma classificação de 14 anos atrás, então o mais justo seria classificar o sistema brasileiro como híbrido.

Um exemplo disso é o trabalho de Teixeira, Silva e Salomão (2014), que descreve apresentou uma análise estadual dos estados que mais realizaram licitações em 2013, e neste estudo foi verificado que o Estado de Minas Gerais, por exemplo, realizou a integração de gestão estratégica de compras com políticas públicas.

Costa e Terra (2019, p. 107) demonstram mais algumas utilizações de inteligência nas compras públicas:

O livro de Dezolt et al. (2016) faz uma análise ampla da situação das compras públicas estaduais no ano de 2015. Dentre os 20 estados analisados, 70% utilizam um modelo parcialmente centralizado, seguidos por 25% que centralizam as compras, e somente 5% fazem as compras totalmente descentralizadas. O uso de inteligência é verificado em experiências bastante exitosas, como, por exemplo, o uso das notas fiscais eletrônicas no Amazonas, por meio de inteligência artificial e mineração de dados para subsidiar pesquisas de preços e outras informações que subsidiem o processo. Outras experiências exitosas podem ser verificadas no estudo supracitado, que faz uma discussão ampla das experiências estatais.

O trabalho de Fernandes (2014) fez uma viagem histórica e revelou a evolução das compras públicas no Brasil, que é definida como um exemplo de fraca capacidade estatal e das estruturas da administração pública, em decorrência de descontinuidades e problemas em diferentes fases dos processos de aquisição.

Costa e Terra (2019), ainda destacam que, como pode ser visualizado, a transformação ainda está acontecendo tendo em vista, por exemplo, os destaques descritos acima, desta forma percebe-se que a importância estratégica das aquisições aumentou. Nos últimos dez

anos, verifica-se que a mudança está se consolidando, mas essa mudança ainda é lenta, existindo avanços e retrocessos.

Costa e Terra (2019, p. 108) destacam ainda que:

Esse novo estágio de maturidade das compras públicas é perpassado por ajustes em todas as suas dimensões, principalmente a legal, que é onde ocorre a consolidação dessa mudança, haja vista a legislação ser o pilar de atuação da administração pública. A mudança do estágio em que a atuação é mais tática para uma atuação mais estratégica passa necessariamente por uma mudança cultural e prática, na qual os gestores e o controle interno e externo têm papel fundamental. A ampliação do processo de transparência igualmente contribui para que a cobrança sirva de alavanca nesse processo de construção em que as decisões devem considerar cada vez mais o princípio da eficiência dentro da administração pública.

São necessárias uma maior compreensão e uma visão multidirecional da contratação pública, tendo em vista o novo paradigma proposto para as compras públicas, nomeadamente a sustentabilidade, a inovação, a utilização do poder de compra e a qualidade da despesa pública. Não basta incorporar meios tecnológicos ao processo de compras, é necessária essa mudança na percepção e compreensão do assunto por parte da administração pública brasileira (TERRA, 2016).

Quadro 5 - Visão comparativa das compras públicas

	Visão tradicional	Visão estratégica
Atividade	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
Elemento fundamental	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (custo total)
Envolvimento da organização	Área administrativa (setor de compras)	Toda organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Planejamento da demanda	Executado de forma precária	Constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo
Gestão de riscos	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
Gestão dos contratos	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
Etapas central	Foco na operacionalização	Foco no ciclo de gestão
Foco da atuação	Operacionalização	Governança, gestão e operacionalização
Instrução processual	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes
Controle processual	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo e possibilidade de experimentação
Estrutura de compras	Rígida	Flexível
Fornecedores	Existe um distanciamento com o mercado	Possui atuação próxima ao mercado

	Visão tradicional	Visão estratégica
Visão	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.	Equipe formada e capacitada, com foco na busca de soluções inteligentes e trabalho em rede
Compras inovadoras	Ainda não são executadas	É adimplida
Compras sustentáveis	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
Planejamento estratégico institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Poder de compra	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
Principal resultado	Atender uma demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: (TERRA, 2016, p. 19).

De fato, no planejamento e execução das compras públicas existem enormes desafios e obstáculos que dificultam a implementação de uma visão sistêmica e estratégica. Muito avançou-se recentemente na legislação e nas normas que regem o processo, por isso gestores e profissionais que atuam na área precisam ter uma nova postura Costa e Terra (2019).

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos necessários ao desenvolvimento do estudo, encontram-se resumidos no quadro 1 abaixo.

Quadro 6 - Organização dos métodos de pesquisa

Objetivos Específicos	Método de Pesquisa	Coleta de dados	Capítulo/Produto
1. Realizar benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre os processos de compras públicas	- Bibliográfica - Qualitativa	- Análise de materiais: estudos na área - Coleta de dados primários - Entrevista	Seção 2.4 no Capítulo 2 e Capítulo 4
2. Apresentar os principais gargalos do processo de compras públicas no CBMSC;	- Bibliográfica - Qualitativa	- Análise de materiais: estudos na área - Coleta de dados primários	Capítulo 4
3. Verificar aspectos que precisam ser melhorados no processo de compras públicas no CBMSC.	- Explicativa - Qualitativa	- Análise de materiais: estudos na área	Capítulo 4

Fonte: Elaboração Própria (2021)

Em relação ao primeiro objetivo específico, foi realizado benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre os processos de compras públicas, foram realizadas pesquisas de autores que já trataram o tema para servir de benchmarking tanto na questão dos gargalos quanto na inspiração para possíveis soluções, que já possam ter sido operacionalizadas em outros espaços/instituições ou até mesmo em outras unidades de corpo de bombeiros no país.

Os métodos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica e qualitativa.

A pesquisa bibliográfica foi efetuada sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. As principais fontes dessa pesquisa foram livros, periódicos, teses, dissertações, monografias e artigos, impressos ou disponíveis eletronicamente.

Para Fachin (2006, p. 119), pesquisa bibliográfica é:

A pesquisa bibliográfica é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber. Pode-se dizer que é um tipo de pesquisa que ocupa lugar de destaque entre as demais, por constituir-se o primeiro passo na vida do estudante. Contudo, para usufruir dos benefícios que esta pesquisa oferece, o consultante deve ser ativo, despender esforço mental e, muitas vezes, perseverar no estudo, na conquista dos conhecimentos, seja em que área for das ciências formais ou factuais, simbólica ou sensorial, ou mesmo em outra modalidade cultural.

A pesquisa qualitativa, segundo Richardson (1999, p. 79), justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno, por descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender processos dinâmicos e contribuir no processo de mudança.

A coleta de dados se deu através da análise de materiais: estudos na área, coleta de dados primários, e entrevista, na seção 2.4 do capítulo 2 e capítulo 4.

As entrevistas foram realizadas com perguntas abertas, também chamadas livres ou não limitadas, são as que permitem ao informante responder livremente, usando linguagem própria, e emitir opiniões. Possibilita investigações mais profundas e precisas (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Foram realizadas as entrevistas através da plataforma *Google Docs*, com três especialistas que atuam ou atuaram na área de compras públicas no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, contendo duas perguntas básicas: 1) Você identifica gargalos relacionados às compras públicas no CBMSC? Se sim, quais?; 2) Você tem sugestões para a resolução dos gargalos identificados?

Ainda nesse contexto, foi verificado no mercado, especialistas que tivessem vasta experiência, para ser realizada entrevista com perguntas semelhantes: 1) Você identifica gargalos relacionados às compras públicas? Se sim, quais?; 2) Você tem sugestões para a resolução dos gargalos identificados?

Importante citar que, em se tratando de entrevista, os participantes foram convidados a preencher o formulário de maneira voluntária, sendo que poderiam deixar de responder a qualquer momento.

No segundo objetivo específico, os métodos de pesquisa utilizados foram a bibliográfica e qualitativa.

Foram extraídos das leituras e entrevistas os principais gargalos no processo de compras públicas executado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, no site do CBMDF contendo consulta pública prévia a licitação, site do CBMSC contendo uma tentativa similar, porém sem sucesso, provavelmente por conta de pouco efetivo e suporte de TI deficitário; problema de planejamento a longo prazo, gerado por conta dos sistemas não se comunicarem e também por conta dos convênios municipais serem geridos localmente e não haver centralização de recursos. dificuldades encontradas por conta das inúmeras especificações a serem desenvolvidas.

A coleta de dados se deu através da análise de materiais: estudos na área.

No terceiro objetivo específico, foram apresentadas as possibilidades do produto para o aperfeiçoamento das compras públicas no CBMSC, através de algumas hipóteses, além de algumas respostas mais concretas de solução, oriundas de pesquisas realizadas em outros setores de compras existentes no mundo corporativo, que podem ser transportadas de alguma forma para o setor público, e, algumas sugestões de solução a esses itens e aspectos/gargalos,

foram sintetizadas no quadro 8, Síntese das sugestões de solução em compras públicas no contexto da pesquisa realizada, além de que duas ideias foram apresentadas como proposta de melhoria nos processos de compras do CBMSC.

Os métodos de pesquisa utilizados foram explicativo e qualitativo.

A pesquisa explicativa, segundo Gil (2002, p. 42),

“tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Por isso mesmo, é o tipo mais complexo e delicado, já que o risco de cometer erros aumenta consideravelmente.”

A coleta de dados se deu através da análise de materiais: estudos na área, no capítulo de resultados.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo será apresentado o processo de avaliação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em relação ao cenário externo, por meio do qual incorpora os melhores desempenhos de outras instituições e/ou aperfeiçoa os seus próprios métodos. Um exemplo disso é o que ocorre no site do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em que foram encontradas atas de reuniões realizadas previamente à licitação que havia grande risco do processo sofrer impugnações devido ao grande número de itens de alto valor que estava prestes a ser adquirido.

No site do CBMSC, é encontrado um local em que houve anteriormente a proposta de deixar a consulta de todos, especificações técnicas, conforme descrito abaixo, porém, nunca foi colocado em prática. Foi descrita a forma como os recursos provenientes dos atos de fiscalização são geridos em cada convênio municipal em que o Corpo de Bombeiros Militar tem circunscrição. Foram realizadas entrevistas com especialistas na área de compras públicas, tanto dentro do CBMSC, quanto com especialistas externos à corporação (SANTA CATARINA, 2021a).

No site do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ao passar com o mouse no campo transparência, e clicar em acesso à informação, abre uma nova aba. Nessa nova aba, há várias informações, e dentre elas, ao clicar em licitações e contratos, e clicar novamente em audiências públicas, irá abrir uma página contendo atas de audiências públicas de equipamentos de resgate veicular, especificação de produtos perigosos, especificação corrigida de equipamentos de resgate veicular, além de solicitação de orçamentos. Esta consulta pública ocorreu em 21 de fevereiro de 2021, e foi realizada porque os itens que viriam a ser adquiridos pela corporação na sequência, eram muitos e por esse motivo, o valor total do processo licitatório que viria ser realizado na sequência poderia vir a sofrer diversas impugnações por diversos motivos justos ou não. Ocorre que com a realização dessa consulta prévia ao mercado, as respostas às eventuais impugnações viriam com a lógica de que não seriam aceitas por conta de o mercado ter sido consultado/ouvido com antecedência prévia (DISTRITO FEDERAL, 2021).

No site do CBMSC (SANTA CATARINA, 2021a), existe um botão chamado transparência, ao passar o mouse, o usuário (qualquer pessoa do público externo ou interno, pois não é necessário login) é direcionado para a seguinte informação: Informamos que todas as licitações do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina podem ser acessadas no Portal de Compras do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021b); Há logo abaixo o

botão Clique Aqui para visualizar as Especificações Técnicas abertas para consultas públicas, qualquer dúvida ou sugestão devem ser enviadas para os e-mails: bm4aux@cbm.sc.gov.br e bm4ch@cbm.sc.gov.br; porém a exposição das especificações técnicas neste botão do site do CBMSC, não foi utilizado pelo CBMSC até então.

4.1 CONVÊNIOS MUNICIPAIS

Em parceria com demais órgãos públicos e privados, o CBMSC busca estabelecer convênios com vistas a melhorias dos serviços oferecidos aos cidadãos.

Neste sentido, a Lei Complementar nº 724, de 18 de julho de 2018 (SANTA CATARINA, 2018), possibilitou a realização de convênios com vistas à realização dos serviços de bombeiros estabelecidos no art. 108 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989), particularmente os de prevenção, combate a sinistros, busca e salvamentos de pessoas e bens.

Art. 3º O CBMSC, existindo interesse do Estado e dos Municípios, poderá colaborar na formação, no acompanhamento e na supervisão das atividades dos integrantes dos congêneres públicos ou privados, mediante convênio firmado entre o Município ou ente privado e o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), representada pelo Comandante-Geral do CBMSC.

Parágrafo único. O Município conveniado com o Estado poderá atuar de forma integrada com o CBMSC na execução dos serviços de prevenção e combate a incêndio e no atendimento a emergências, realizando a gestão financeira e contábil dos recursos provenientes de atos de fiscalização. (SANTA CATARINA, 2018).

Com base no Termo de Convênio firmado entre o Estado e o Município, o CBMSC repassa diretamente à conta convênio, denominada Prefeitura/Convênio Corpo de Bombeiros Militar, o valor arrecadado com as Taxas de Prevenção Contra Sinistros (TPCS), com fulcro no art. 17 e seguintes da Lei estadual nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988 (SANTA CATARINA, 1988). Em seguida é repassada a responsabilidade para o Município Conveniado de gerir os recursos da conta convênio, aplicando-os exclusivamente no investimento e custeio dos serviços de bombeiros, conforme estabelece o plano de aplicação dos recursos elaborados e homologados pelo CBMSC (SANTA CATARINA, 2020).

Na área financeira do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina temos inúmeros sistemas que não se comunicam, além de não existir um orçamento centralizado, e sim o orçamento do FUMCBM, disponível para gestão através do sistema SIGEF, e o orçamento de cada convênio local, disponível no sistema SAG, faz com que o administrador/gerente da pasta tenha que fazer inúmeras combinações entre eles para que se possa extrair um dado/informação confiável.

O *Business Intelligence* (BI) por exemplo é uma ferramenta de gestão de recursos financeiros e orçamentários extraordinária, mas para se extrair dados dessa plataforma é um tanto quanto complexo, além de a quantidade de senhas distribuídas na corporação ser muito pequena, e o próprio tempo que sobra pelos gestores para se fazer essa busca na ferramenta é pequena.

Há sistemas em funcionamento em que há possibilidade de se extrair bons dados, financeiros e orçamentários, o Sistema de Apoio à Gestão (SAG), por exemplo, porém é sabido que é impossível extrair informações mais complexas para o planejamento orçamentário do CBMSC, por conta de ser alimentado por obrigação, dentro de um prazo limite, pelos gestores das OBMs locais e de acordo com a capacidade arrecadatória de cada OBM, cruzada com os equipamentos que o quartel possui na atualidade. Dessa forma, atualmente, se a OBM tem a arrecadação baixa, seu gestor insere poucas compras para o ano seguinte, e de acordo com arrecadação somente anual.

Nesse mesmo escopo há de se falar que o critério de preenchimento do plano de aplicação de recursos financeiros, realizado através do sistema SAG, que unifica essas informações gerenciais em todo o estado, ocorre somente para o ano subsequente, e de acordo com a capacidade arrecadatória de cada OBM.

Nesse sentido, dificuldade de gestão ocorre, no sentido de realizar um melhor direcionamento dos recursos, por parte do FUMCBM, que é responsável pelos investimentos e custeio das OBMs que tem pouca arrecadação, ou essa arrecadação é inexistente, e dessa forma complementar as lacunas não atendidas pelos convênios locais e atender as OBMs que não são conveniadas, por conta do SAG, não mapear todas as demandas existentes em cada um dos quartéis do estado de Santa Catarina, e em ordem de prioridade, nos dois parâmetros de estabelecimento de prioridades, quais sejam, as próximas aquisições a serem executadas, e, as próximas OBMs a ser contempladas com essas aquisições. Diante do exposto, fica evidente a dificuldade de se realizar um planejamento de aquisições apurado a nível estadual.

Uma solução possível para que do sistema SAG, ou outro sistema/planilha a ser desenvolvida, se extraia dados que possibilitem uma melhor gestão e conseqüente melhor direcionamento de recursos públicos, seria, por exemplo, colocar todas as reais necessidades de aquisição de cada OBM independentemente de a OBM ter recurso financeiro para realizar a aquisição, sem precisar o tempo que se levaria para que a OBM levasse para serem adquiridos os equipamentos, viaturas e obras/reformas na estrutura do quartel. Desta forma, o Comando Geral e BM-4, poderiam realizar um planejamento de prioridades de aquisição no estado inteiro e a BM-7 poderia planejar o mapeamento da eventual busca de recursos para as

prioridades elencadas, enfim, poderia se prever as necessidades de aquisições para as OBMs que não conseguiriam adquirir por meios próprios, de acordo com o seus baixos recursos financeiros. Desta maneira seria criada uma etapa do ciclo de aquisições e aprimorado um instrumento de governança.

Outro enfoque importante frente a problemática da capacidade de planejamento do CBMSC é a enorme quantidade de especificações que deveriam estar prontas para a atividade bombeiril, em comparação a uma atividade policial-militar, por exemplo.

Dentro dessa problemática, uma possível melhoria a ser desenvolvida dentro da área de tecnologia do CBMSC, seria a criação da ferramenta de consulta pública prévia aos processos licitatórios. Consulta essa que se fosse realizada para a especificação técnica de materiais e equipamentos, e também aos Termos de Referência, faria com que os fornecedores estivessem em contato direto e em tempo integral com as comissões especializadas de cada área de atuação específica da corporação, muito antes da abertura de processos licitatórios e não quando esse ocorresse, minimizando dessa forma a enorme quantidade de retrabalho atualmente existente na corporação e as eventuais devoluções de recursos públicos. Se existisse essa consulta pública prévia, quando estivéssemos prestes a lançar um processo licitatório não precisaríamos começar uma Especificação Técnica/Termo de Referência do zero, e o mercado já teria sido consultado e saberia se e como poderia atender às exigências da corporação, bem como poderia haver um campo em que o fornecedor pudesse, prestes a ser lançado o processo licitatório, validar seu orçamento que estaria previamente cadastrado na página do bombeiro.

Hoje temos recurso financeiro, mas a quantidade de processos para serem executados é tão grande que não há possibilidade de executar todos os processos, de maneira eficiente, pois não há um planejamento adequado em todas as fases dos processos. A equação logística existente no CBMSC x orçamento esteja alinhada para que as soluções tecnológicas possam ser executadas objetivamente, seguindo um nível mínimo de planejamento.

Houve o entendimento de que deveria ser realizada a entrevista, tendo em vista que ajudaria a construir a problemática da investigação, assim como a leitura, sendo que a leitura e a entrevista são complementares uma à outra, e que a entrevista visa economizar perdas inúteis de energia e de tempo de leitura na construção de hipóteses e na observação, e que se trata de uma “volta a pista” antes de colocar em jogo meios mais importantes de investigação, (QUIVY; CAMPENHOUT, 1998). “Revela determinados aspectos do fenômeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo, e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas por sua leitura” (QUIVY; CAMPENHOUT, 1998, p. 69).

Foram elaborados dois questionários em 24 de setembro de 2021, contendo duas perguntas básicas, além da qualificação da pessoa que estava respondendo, e o tempo de experiência na área de compras públicas, sendo que tais questionários foram encaminhados para especialistas em compras públicas dentro do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, e para especialistas em compras públicas fora da corporação.

4.2 PELOS ESPECIALISTAS DO CBMSC:

Foram entrevistados 3 especialistas do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, com vasta experiência no ramo de compras públicas, que foram tratados nas questões abaixo como **R1**, **R2** e **R3**.

Em continuidade ao processo de benchmarking, tratado neste capítulo, seguem abaixo as perguntas que foram realizadas aos especialistas do CBMSC entrevistados:

Você identifica gargalos relacionados às compras públicas no CBMSC? Se sim, quais?

R1: Sim. Entendo que os principais gargalos são: 1. Falta de planejamento das compras. 2. Em que pese já estar em situação melhor, a falta de um banco de especificações. 3. Falta de estudos técnicos sobre os materiais e equipamentos. 4. Tendo em vista o aumento do aporte de recursos, a falta de efetivo para realizar as diversas etapas das compras.

R2: Sim. Tenho observado que um dos principais gargalos existentes se encontra relacionado à ausência do planejamento de compras no CBMSC. Entendo que existe previsão legal para tal (RLOB), bem como seu responsável legalmente instituído (Seção de Planejamento Logístico e de Patrimônio - antiga BM-4). Entretanto, algumas barreiras podem estar limitando esse procedimento tais como: efetivo reduzido nas seções e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos. Ainda, entendo que as compras públicas precisam ser entendidas como um processo em que os setores possam compartilhar conhecimento entre si, criando conexões e trabalhando em harmonia.

R3: De uma forma geral, a falha está na fase de planejamento da compra, agravado pela falta de gestão da informação, bem como da falta de conhecimento dos setores estratégicos sobre os processos de compras.

Você tem sugestões para a resolução dos gargalos identificados?

R1: 1. Criação de um setor de planejamento das compras; 2. Criação e manutenção de um banco de especificações técnicas; 3. Realização de estudos técnicos que amparem possíveis questionamentos às especificações técnicas; 4. Aumento de efetivo ou capacitação de servidores, tendo em vista a necessidade de segregação das funções relacionadas às diversas etapas das compras públicas, principalmente na etapa de pesquisa mercadológica.

R2: Uma possível solução vinculada à limitação de conhecimento envolve a adoção de capacitações e treinamentos sobre o processo de compras públicas para todos os

envolvidos, os quais deverão possuir o incentivo e apoio da alta direção no fomento à aprendizagem organizacional.

Quanto às questões afetas à liderança, o desenvolvimento de líderes corporativos (e de governos) voltados ao desenvolvimento de compras públicas eficientes pode ser visto como um novo modo de condução das atividades. Neste contexto, cria-se uma atmosfera de compartilhamento de informações e de engajamento dos indivíduos, demonstrando que as atitudes de cada um, por menor que sejam, colaboram para a sustentabilidade de todo o sistema.

No que tange à ausência de dados e de monitoramento sólidos, uma solução seria a adoção de tecnologias inteligentes e ágeis que possam subsidiar a tomada de decisão, fundamentando-se em indicadores de desempenho de compras pré-estabelecidas.

R3: Priorizar a fase de planejamento, a qual deve ser iniciada com estudos técnicos identificando as reais necessidades da corporação, seguida de produção e gestão de informações (em especial especificações técnicas), a fim de subsidiar as tomadas de decisão. Além disso, reunir os setores envolvidos no processo, desde o estudo técnico até a fase de contratação, para definição de estratégias e rotinas de trabalho a fim de tornarem o processo mais efetivo.

4.3 PELA ESPECIALISTA EXTERNA AO CBMSC:

A especialista externa ao CBMSC entrevistada é Anna Carla Duarte Chrispim, trabalha na área de consultoria há 35 anos, é autora do livro “Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos” (SANTANA; CAMARÃO; CHRISPIM, 2015).

Ainda em continuidade ao processo de benchmarking, tratado neste capítulo, seguem abaixo as perguntas que foram realizadas aos especialistas externos ao CBMSC:

Você identifica gargalos relacionados às compras públicas? Se sim, quais? Anna Chrispim: “Desde a total falta de planejamento e gestão de risco, até a completa falta de gestão e gerenciamento do contrato.”

Você tem sugestões para a resolução dos gargalos identificados? Anna Chrispim: “Sim. A modelagem destes processos e a implantação de um sistema de governança e de gestão mais estruturado.”

Em qualquer processo existem gargalos, no processo de compras públicas executado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, não é diferente, e foram extraídos do benchmarking e da discussão dos resultados apresentados na pesquisa os gargalos que podem ser entendidos como os principais: falta de planejamento das compras públicas, no CBMSC, apesar da previsão legal para tal (RLOB), bem como seu responsável legalmente instituído (Seção de Planejamento Logístico e de Patrimônio - antiga BM-4). Entretanto, algumas barreiras podem estar limitando esse procedimento tais como: efetivo reduzido nas seções

e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos.

Ainda, há de se considerar que as compras públicas precisam ser entendidas como um processo em que os setores possam compartilhar conhecimento entre si, criando conexões e trabalhando em harmonia; a falta de um banco de aquisições, apesar da melhora da situação nos últimos tempos; a falta de estudos técnicos sobre materiais e equipamentos; falta de gestão da informação, bem como da falta de conhecimento dos setores estratégicos sobre os processos de compras; Nos momentos em que houver aumento do aporte de recursos, como o atual, a falta de efetivo para realizar as diversas etapas das compras.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Nesse contexto, retomando os resultados da pesquisa, existem pontos de melhoria no processo de compras públicas executado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, e foram extraídos das leituras e entrevistas os que podem ser entendidos como os principais: falta de planejamento das compras públicas, no CBMSC; a falta de um banco de especificações técnicas, apesar da melhora da situação nos últimos tempos; a falta de estudos técnicos sobre materiais e equipamentos; falta de gestão da informação, bem como da falta de conhecimento dos setores estratégicos sobre os processos de compras; nos momentos de aumento de demanda, falta de efetivo para executar as diversas etapas das compras; foco da atuação na operacionalização; impugnações nas licitações, por conta de Termos de Referência contendo problemas; envolvimento da organização, somente da área administrativa (setor de compras); gestão de riscos parcialmente desconsiderada; etapa central com foco na operacionalização; planejamento estratégico institucional não está alinhado com o processo de compra. Assim, neste capítulo foi desenvolvido um quadro contendo itens e aspectos/gargalos que foram extraídos do benchmarking, entrevistas, e referencial teórico. Além disso, foram inseridas duas propostas de melhoria, que foram desenvolvidas pelos especialistas do CBMSC entrevistados.

Quadro 7 - Síntese dos gargalos em compras públicas no contexto da pesquisa realizada

Item	Aspectos/gargalos
Falta de planejamento das compras públicas, no CBMSC	efetivo reduzido nas seções e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos, gerando corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.
Falta de um banco de especificações técnicas	Há aproximadamente 5 anos atrás não haviam grandes previsões de recursos extraordinários, porém o cenário mudou com as emendas impositivas num passado recente e também com as grandes aquisições. Multiplicidade de funções desempenhadas pelo CBMSC, e consequentemente, multiplicidade de materiais.
Falta de estudos técnicos sobre materiais e equipamentos	Há aproximadamente 5 anos atrás não haviam grandes previsões de recursos extraordinários, porém o cenário mudou com as emendas impositivas num passado recente e também com as grandes aquisições. Multiplicidade de funções desempenhadas pelo CBMSC, e consequentemente, multiplicidade de materiais.
Falta de gestão da informação, bem como falta de conhecimento técnico de setores estratégicos sobre processo de compras	Falta de elementos referentes às compras públicas no planejamento estratégico institucional
Nos momentos de aumento de demanda, falta de efetivo para executar as diversas etapas das compras	Efetivo reduzido nas seções e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos, gerando corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.
Foco da atuação	Operacionalização

Item	Aspectos/gargalos
Impugnações nas licitações	Termos de referência contendo problemas
Envolvimento da organização	Somente da área administrativa (setor de compras)
Gestão de riscos	Parcialmente desconsiderada
Etapa central	Foco na operacionalização
Planejamento estratégico institucional	Não está alinhado ao processo de compra
Principal resultado	Atender demandas específicas

Fonte: Elaboração Própria (2021).

Seguem comentários relativos aos gargalos em compras públicas no contexto da pesquisa realizada:

Em relação falta de planejamento das compras públicas no CBMSC; principal resultado atender demandas específicas; planejamento estratégico institucional não estar alinhado com o processo de compra, o fato de a instituição na área financeira do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina termos inúmeros sistemas que não se comunicam, além de não existir um orçamento centralizado, e sim o orçamento do FUMCBM, disponível para gestão através do sistema SIGEF, e o orçamento de cada convênio local, disponível no sistema SAG, faz com que o administrador/gerente da pasta tenha que fazer inúmeras combinações entre eles para que se possa extrair um dado/informação confiável.

Em relação ao gerenciamento de riscos corporativos, segundo Yoshitake et al (2014, p. 5)

O Conselho de Administração deve assegurar-se de que a Diretoria identifica preventivamente – por meio de um sistema de informações adequado – e listam os principais riscos aos quais a organização está exposta, além da sua probabilidade de ocorrência, a exposição financeira consolidada a esses riscos (considerando sua probabilidade de ocorrência, o impacto financeiro potencial e os aspectos intangíveis) e as medidas e os procedimentos adotados para sua prevenção ou mitigação.

Em relação às impugnações nas licitações, um aspecto mais simplista a ser considerado, e de jamais pedir para fornecedor repassar “especificação técnica” ou “descritivo técnico” e utilizar no Termo de Referência.

Em relação ao foco da atuação na operacionalização; etapa central com foco na operacionalização, o Panorama da gestão das compras públicas, o Brasil encontra-se de forma geral no estágio 1, no entanto, Costa e Terra (2019) entenderam que se percebe traços de adoção de outros estágios, especialmente o mecânico e algumas características do estágio proativo, pode explicar pelo menos parte dos problemas.

Em relação ao envolvimento da organização estar centralizado somente no setor de compras, a pesquisa de Pereira (2013) aponta que é necessário que primeiramente o cliente interno identifique que com a necessidade da aquisição de produtos/serviços, o cliente passa a

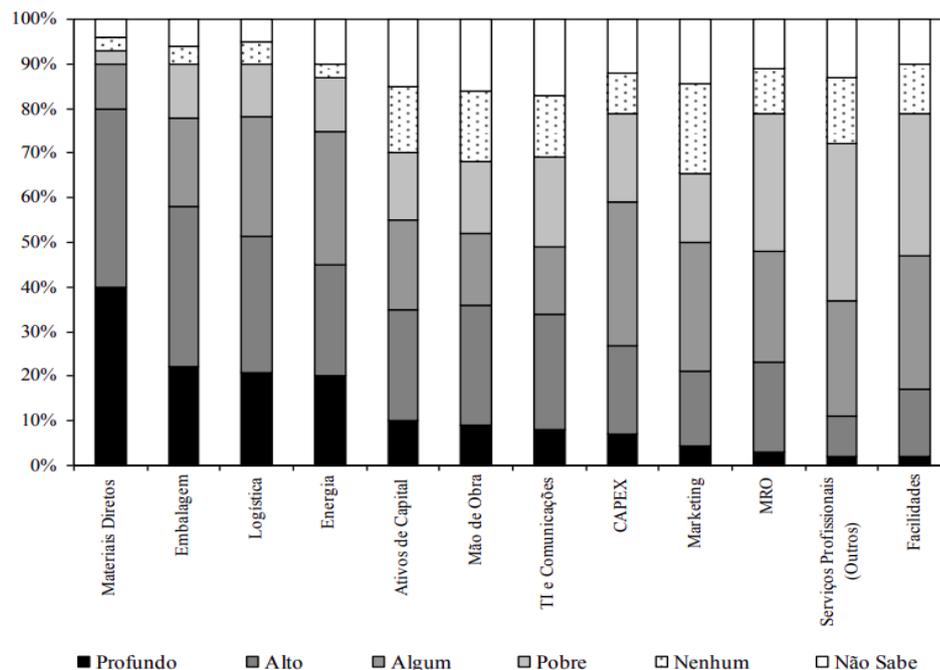
ter uma responsabilidade na aprendizagem de pelo menos parte do processo de compra para que essa necessidade da aquisição seja suprida. Essa seria a primeira parte essencial do processo em relação ao envolvimento da organização.

Pereira (2013, p. 22), nesse contexto, aponta que:

No caso do departamento de Compras, a adoção dos conceitos de SCM exige reestruturações no papel que este departamento exerce nas organizações, inclusive na descrição de cargos e nas responsabilidades dos profissionais da área (ANDERSEN; RASK, 2003). A forma de trabalhar passa a ser matricial, com times multidisciplinares, e exigindo que o departamento de Compras participe do processo de tomada de decisão. Para que isso ocorra, é necessário que haja o envolvimento do departamento de Compras pelo seu cliente interno. O cliente interno do departamento de Compras é aquele que tem como papel identificar a necessidade de compra de produtos ou serviços para suprir as necessidades que estão sob sua gestão (HULT et al., 2000; PEARSON, 1999).

A pesquisa de Pereira (2013) ainda aponta que todos os setores da organização, tanto o setor de compras da organização, quanto todos os demais agentes da organização que deveriam estar envolvidos, seja na qualidade de cliente, cliente em potencial, ou estar ocupando uma função estratégica na corporação teria Categorias de compras “preferidas”, de acordo com um critério de conhecimento mais profundo ou mais pobre do bem/serviço a ser adquirido.

Figura 6 - Conhecimento das Organizações por Categoria de Compras



Fonte: (PEREIRA, 2013, p. 20).

Pereira (2013, p. 22) aborda que [...] “Essa nova abordagem defende que, com a aplicação dos princípios de SCM, as empresas podem melhorar a sua competitividade

(COOPER; ELLRAM, 1993), e a gestão do processo de Compras é parte importante nesta busca pela vantagem competitiva (IRELAND et al., 2005).”

Pereira (2013, p. 25-26) ainda descreve que

- o grau de envolvimento do departamento de Compras é resultante de quatro dimensões (SCHIELE; MCCUE, 2004, 2006; SCHIELE, 2009):
1. Conhecimento do mercado fornecedor: o envolvimento ocorre devido ao cliente interno acreditar que o departamento de Compras conhece muito bem o potencial de fornecedores que podem prestar o serviço a ser contratado.
 2. Capacidade para especificar o que será adquirido: o envolvimento ocorre porque o cliente interno vê no departamento de Compras um grupo de profissionais que sabe especificar com exatidão o escopo do que será contratado.
 3. Reconhecimento como um prestador de serviços ao cliente interno: o cliente interno envolve o departamento de Compras como se este fosse um prestador de serviço.
 4. Recurso que economiza tempo para o cliente interno: o cliente interno envolve o departamento de Compras porque este economiza tempo no processo de contratação de serviços.

Conforme demonstrado, são diversos os gargalos existentes no CBMSC, porém começam a aparecer hipóteses, além de algumas respostas mais concretas oriundas de pesquisas realizadas em outros setores de compras existentes no mundo corporativo, que podem ser transportadas de alguma forma para o setor público, e, algumas sugestões de solução a esses itens e aspectos/gargalos, foram sintetizadas no quadro 8, que segue abaixo:

Quadro 8 - Síntese das sugestões de solução em compras públicas no contexto da pesquisa realizada

Item	Aspectos/gargalos	Origem da pesquisa	Sugestão de solução
Falta de planejamento	efetivo reduzido nas seções e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos, gerando corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.	Pesquisa no CBMSC	Criação de um setor de planejamento de compras, além de, concomitante a criação desse setor, buscar alternativas para criação de um sistema ou planilha que gerencie esse plano.
Falta de um banco de especificações técnicas	Há aproximadamente 5 anos atrás não haviam grandes previsões de recursos extraordinários, porém o cenário mudou com as emendas impositivas num passado recente e também com as grandes aquisições. Multiplicidade de funções desempenhadas pelo CBMSC, e consequentemente, multiplicidade de materiais.	Pesquisa no CBMSC	Criação e manutenção de um banco de especificações técnicas
Falta de estudos técnicos sobre materiais e equipamentos	Há aproximadamente 5 anos atrás não haviam grandes previsões de recursos extraordinários, porém o cenário mudou com as emendas impositivas num passado recente e também com as grandes aquisições. Multiplicidade de funções desempenhadas pelo CBMSC, e consequentemente, multiplicidade de materiais.	Pesquisa no CBMSC	Realização de estudos técnicos que amparem possíveis questionamentos às especificações técnicas

Item	Aspectos/gargalos	Origem da pesquisa	Sugestão de solução
Falta de gestão da informação, bem como falta de conhecimento técnico de setores estratégicos sobre processo de compras	Falta de elementos referentes às compras públicas no planejamento estratégico institucional	Pesquisa no CBMSC	Produção e gestão de informações (em especial especificações técnicas), a fim de subsidiar as tomadas de decisão. Além disso, reunir os setores envolvidos no processo, desde o estudo técnico até a fase de contratação, para definição de estratégias e rotinas de trabalho a fim de tornarem o processo mais efetivo.
Nos momentos de aumento de demanda, falta de efetivo para executar as diversas etapas das compras	Efetivo reduzido nas seções e/ou efetivo não capacitado com esta visão; conhecimento limitado dos atores envolvidos nos processos de compras, a ausência de liderança e a falta de dados e de monitoramento sólidos, gerando corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.	Pesquisa no CBMSC	Aumento de efetivo ou capacitação de servidores, tendo em vista a necessidade de segregação das funções relacionadas às diversas etapas das compras públicas, principalmente na etapa de pesquisa mercadológica.
Foco da atuação	Operacionalização	Entrevista externa / Benchmarking	Implementar sistemas de Governança, gestão e operacionalização
Impugnações nas licitações	Termos de referência contendo problemas	Pesquisa no CBMSC / Benchmarking	Realizar consulta pública ao mercado, prévia ao processo licitatório
Envolvimento da organização	Somente da área administrativa (setor de compras)	Pesquisa no CBMSC / Benchmarking	Processo de convencimento institucional de que toda a organização deve se envolver com o ciclo de compras públicas (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Gestão de riscos	Parcialmente desconsiderada	Pesquisa no CBMSC / entrevista externa/ Benchmarking	Considerar dentro do processo
Etapa central	Foco na operacionalização	Pesquisa no CBMSC / Benchmarking	Realizar o ciclo de gestão
Planejamento estratégico institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Pesquisa no CBMSC / Benchmarking	Alinhar e integrar o processo de compra com o Planejamento estratégico institucional e com a gestão de suprimentos
Principal resultado	Atender demandas específicas	Pesquisa no CBMSC / Benchmarking	Agregar valor à ação institucional

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa (2021).

Seguem comentários relativos às possíveis soluções propostas:

Em relação a sugestão de criação de um setor de planejamento de compras, caberia ao Comando-Geral do CBMSC, com o devido estudo de viabilidade realizado via Estado Maior

Geral, tomar a decisão, e eventualmente criar o referido setor, e enquanto não é possível essa criação, uma solução paliativa, seria criar um setor correlato na própria estrutura da Diretoria de Logística e Finanças do CBMSC, além de, concomitante a isso, buscar alternativas para criação de um sistema ou planilha que gerencie esse plano.

Em relação a sugestão de criação e manutenção de um banco de especificações técnicas, o mesmo raciocínio da sugestão anterior, porém teria que ser verificado como realizar a manutenção desse banco de especificações técnicas, será necessário um sistema, ou um arquivo em nuvem será suficiente.

Em relação a sugestão da realização de estudos técnicos que amparem possíveis questionamentos às especificações técnicas, teria que haver uma

Produção e gestão de informações (em especial especificações técnicas), a fim de subsidiar as tomadas de decisão. Além disso, reunir os setores envolvidos no processo, desde o estudo técnico até a fase de contratação, para definição de estratégias e rotinas de trabalho a fim de tornarem o processo mais efetivo.

Em relação a sugestão de aumento de efetivo ou capacitação de servidores, tendo em vista a necessidade de segregação das funções relacionadas às diversas etapas das compras públicas, principalmente na etapa de pesquisa mercadológica, teria que verificar a disponibilidade institucional de se aumentar o efetivo nessa área, caso não seja possível o aumento do efetivo, a capacitação de servidores seria outra forma de solucionar.

Em relação a sugestão de realizar consulta pública ao mercado, prévia ao processo licitatório, poderia ser iniciado o processo de inserção dessas informações no campo delimitado do site do CBMSC, desde que houvesse efetivo para realizar a inserção dessas informações e também que o sistema realmente atendesse a demanda.

Em relação a sugestão de que toda a organização deve se envolver com o ciclo de compras públicas (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração), deve haver um processo de convencimento institucional, principalmente nas áreas estratégicas do CBMSC, para que se torne realidade.

Em relação a sugestão de solução de demanda agregar valor à ação institucional, que está relacionado a atender demandas específicas, uma solução possível para que do sistema SAG, ou outro sistema/planilha a ser desenvolvida, se extraia dados que possibilitem uma melhor gestão e consequente melhor direcionamento de recursos públicos, seria, por exemplo, colocar todas as reais necessidades de aquisição de cada OBM independentemente de a OBM ter recurso financeiro para realizar a aquisição, sem precisar o tempo que se levaria para que a OBM levasse para serem adquiridos os equipamentos, viaturas e obras/reformas na estrutura

do quartel. Dessa forma, o Comando Geral e BM-4, poderiam realizar um planejamento de prioridades de aquisição no estado inteiro e a BM-7 poderia planejar o mapeamento da eventual busca de recursos para as prioridades elencadas, enfim, poderia se prever as necessidades de aquisições para as OBMs que não conseguiriam adquirir por meios próprios, de acordo com o seus baixos recursos financeiros. Desta maneira seria criada uma etapa do ciclo de aquisições e aprimorado um instrumento de governança.

Em relação a sugestão de implementar sistemas de Governança, gestão e operacionalização, assim como a sugestão de alinhar e integrar o processo de compra com o planejamento estratégico institucional e com a gestão de suprimentos o que foi citado acima, é uma sugestão de início desse processo.

Em relação a realizar o ciclo de gestão, uma primeira hipótese de início de solução é a planilha/sistema citado na sugestão de solução de demanda agregar valor à ação institucional.

Conforme demonstrado, são diversos os gargalos e levará um certo tempo para que se possa melhorar os processos. Mas duas ideias foram destacadas no período da pesquisa e foram apresentadas como proposta de melhoria nos processos de compras do CBMSC. As propostas encontram-se descritas a seguir:

5.1 PROPOSTA 1: MELHORIAS NOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E TERMO DE REFERÊNCIA:

Primeiramente cabe uma breve contextualização acerca do conceito de licitação, que Carvalho Filho (2014, p. 239), descreve licitação da seguinte forma:

É o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Desta forma pode-se descrever também que é o processo por meio do qual a Administração, garantida a igualdade de condições a todos os interessados, seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

Na mesma vertente de contextualização, é importante citar que a nova lei de licitações, Lei 14.133/21 (BRASIL, 2021a), descreve os objetivos do processo licitatório em seu artigo 11:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da **proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - **assegurar tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.”

Ainda de acordo com o Art. 11 da nova lei de licitações, Lei 14133/21 (BRASIL, 2021a), quais são as características de uma proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para administração pública?

- a) Qualidade do produto;
- b) Obtenção do **melhor valor**;
- c) Prazo de entrega.

Nesse aspecto, quais as formas de se conseguir as características descritas acima?

- a) Planejando;
- b) Especificando bem;**
- c) Orçando bem;
- d) Gerando competitividade entre as empresas.

Em relação ao item que concentra a maior quantidade de gargalos, das características descritas acima, de uma forma resumida, é possível identificar quais as principais diferenças entre a especificação técnica e o termo de referência?

A especificação técnica detalha as características do objeto a ser adquirido ou serviço a ser contratado e faz parte do Termo de Referência, o qual, além dessa, traz as demais regras para o fornecimento do bem ou serviço que impactam na formulação do valor da proposta do licitante.

Ainda na linha no item com mais gargalos a serem explorados, onde estão os principais problemas relacionados às especificações técnicas e ao termo de referência?

- a) Planejamento deficiente;
- b) Problemas na descrição do objeto e nas exigências de qualificação;
- c) Restrição injustificada à competição (descrição do objeto / qualificação / deficiência na publicidade);
- d) Uso indevido do tipo “técnica e preço”;
- e) Orçamento e pesquisa de preços;
- f) Fiscalização e gestão de contratos.

Sabendo desses problemas, como produzir especificações técnicas de qualidade?

- a) Jamais pedir para fornecedor repassar “especificação técnica” ou “descritivo técnico” e utilizar no Termo de Referência;
- b) Estudo estatístico da área operacional, para identificação dos padrões de ocorrências;
- c) Identificação dos materiais e equipamentos necessários para atuação;
- d) Realizar o benchmarking, especialmente buscar especificações de outros Corpos de Bombeiro Militares de referências, para que sirvam de base, e não para copiar e utilizar na íntegra sem conhecer o desfecho da compra (No site do CBMDF, por exemplo foi utilizada essa prática);
- e) A melhor forma de se elaborar especificações técnicas e a cotação de preços, evitando-se dessa forma o direcionamento, foi descrita no Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014c):

Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam completamente as necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado.

Seguem ainda, passos complementares para a melhor montagem da especificação técnica:

- a) Identificar no mercado variedade de marcas e modelos e buscar informações sobre suas características (Ex: Prospecto, Ficha Técnica etc.);
- b) Montar tabela comparativa de marcas e modelos com as principais características, a fim de ilustrar melhor as informações, conforme exemplo de montagem na Imagem 7: Mapa comparativo modelos de lanternas, que segue abaixo:

Figura 7 - Mapa comparativo modelo de lanternas

	Termo de Referência												
Marca	-	Edelweiss	Edelweiss	Black Diamond	Black Diamond	Black Diamond	Beal	Beal	Petzl	Silva	Silva	Fenix	TASK
Modelo	-	Sirius	Blitz	Storm 160	Cosmo 200	Spot 300	FF170	FF190	Reactik	Explore	NINOX II	HL30	Intense
Número LEDs	-	2	2	5	3	3	3	3	3	1	3	1	1
COR	Conforme TR	ok	ok	ok	ok	ok	ok						
Lúmens	Mínimo 150	120	190	160	200	300	170	190	190	60	150	300	280
Alcance (m)	Mínimo 50	120	190	70	65	80	160	150	190	40	50	50	80
Pilhas	AA ou AAA	3 AAA	2 AA	4 AAA	3 AAA	3 AAA	2 AA	2 AA	Não	1 AA	3 AAA	2 AA	3 AA
Peso (gramas) (Com Pilhas)	Máximo 180	94	175	110	86	88	177	176	115	47	86	73,5	180
IPX	Mínimo 7	6	7	7	8	8	6	7	4	7	7	7	7
Valor (R\$)	-	R\$ 259	R\$ 559	?	R\$ 350	R\$ 450	R\$ 335	R\$ 380	R\$ 1.299	R\$ 309	R\$ 349	R\$ 330	R\$ 258

Fonte: (SANTA CATARINA, [2021c])

- c) Redigir documento com as especificações técnicas (o responsável pela redação do documento com as especificações técnicas tem que ter primordialmente dois cuidados: 1) Cuidado com detalhamentos muito específicos ou direcionados que impossibilitem a concorrência e 2) Cuidado com detalhamentos pouco específicos ou ausentes que possibilitem a entrega de objetos que não estariam de acordo com o pretendido, evitando dessa forma surpresas, eventualmente, desagradáveis;
- d) Submeter documento a consulta pública com fornecedores e representantes, primando pela transparência (Site do CBMSC).

5.1 PROPOSTA 2: PROMOVER A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS, COM UMA MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES DAS COMPRAS PÚBLICAS NO CBMSC

De forma a melhor apresentação de promoção da proposta, cabe contextualizar as principais mudanças no contexto da edição legislativa, frente a antiga lei de licitações a nova lei de licitações, de acordo com Luzia, 2021, conforme segue:

Quadro 9 - Comparativo no contexto da antiga e a nova lei de licitações

A Lei n. 8.666/93	Lei n. 14.133/21
Prevenção à corrupção estamental e desenvolvimento de infraestruturas	Combate à corrupção endêmica e necessidade de qualificação estatal

Fonte: (SANTA CATARINA, [2021d])

Tendo em vista a mudança no contexto ocorrida com a nova lei de licitações, como combater a corrupção? Por meio da segregação de funções do Processo de Compras Públicas.

A Lei n. 14.133/21 (BRASIL, 2021a) versa em seu art. 5º:

Art. 5º: Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções** [...].

E como realizar a qualificação estatal? Por meio da Gestão por Competências. A Lei n. 14.133/21 versa sobre o tema em seu art. 7º:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, **promover gestão por competências** e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. (BRASIL, 2021a)

Sendo assim, a atividade de compras públicas não deve se resumir à seleção do fornecedor e à sua posterior contratação. A atividade de compras públicas demanda, além da seleção do fornecedor, uma fase inicial de planejamento e uma etapa final de avaliação de desempenho.

Dessa forma, o processo de compras públicas pode ser apresentado a partir dos seguintes MACROPROCESSOS:

- a) Planejamento
- b) Seleção do Fornecedor
- c) Contratação e Pagamento
- d) Avaliação de Desempenho

Seguem as principais etapas dos MACROPROCESSOS apresentados acima:

- a) Planejamento, principais etapas:
 - Análise diagnóstica;
 - Definição das metas e prioridades;
 - Definição dos quantitativos;
 - Estimativas de custos;
 - Planejamento das aquisições; e
 - Realização de Estudo Técnico Preliminar.
- b) Seleção do Fornecedor, principais etapas:
 - Fase interna - montagem do processo até a publicação em Diário Oficial; e
 - Fase externa - a partir da publicação em Diário Oficial. Fase em que ocorre a Sessão Pública, finalizando o processo com a adjudicação ou suspensão do processo.
- c) Contratação e Pagamento, principais etapas:
 - Confecção do contrato e coleta de assinaturas;
 - Gestão de todo o contrato;
 - Instauração de processos administrativos afetos ao tema, quando for o caso; e
 - Certificação e pagamento de notas fiscais.
- d) Avaliação de Desempenho, principais etapas:
 - Análise do processo de compra; e
 - Criação de indicadores de desempenho internos e externos.

Cabe agora identificar os atores e seus papéis nas compras públicas:

Como são desempenhados os papéis nas compras públicas por seus atores no CBMSC, atualmente?

Quadro 10 - Papéis nas compras públicas por seus atores no CBMSC, atualmente

Seção/Divisão/Centro	Papel nas compras públicas
BM-4 BM-6 BM-7	?
DiL DiF	Estratégico
CLiC CCC CCP CCI	Tático e Operacional

Fonte: (SANTA CATARINA, [2021d])

E, como deveriam ser desempenhados esses papéis (cenário ideal)?

Quadro 11 - Como deveriam ser desempenhados esses papéis (cenário ideal)

Seção/Divisão/Centro	Papel nas compras públicas
BM-4 BM-6 BM-7	Estratégico
DiL DiF	Tático
CLiC CCC CCP CCI	Operacional

Fonte: (SANTA CATARINA, [2021d])

Amparo legal para o cenário ideal descrito acima: RLOB-CBMSC/21, SANTA CATARINA, Decreto Nº 1.328, de 14 de Junho de 2021 (SANTA CATARINA, 2021e).

De acordo com a RLOB/21:

Das atribuições:

Da Seção de Planejamento de Logística e Patrimônio (BM-4):

- a) Planejar, orientar, coordenar e supervisionar TODA atividade de logística e patrimônio;
- b) Gerenciar em nível ESTADUAL, a aquisição e distribuição de MATERIAIS, EQUIPAMENTOS e VIATURAS;
- c) Promover ESTUDOS DAS NECESSIDADES da Corporação em apoio logístico e patrimonial;
- d) ELABORAR DIRETRIZES para consumo de combustível, alimentação, material de expediente e outros;
- e) ELABORAR DIRETRIZES que visem à padronização, controle e orientação quanto à aquisição e uso de viaturas, embarcações, instalações, materiais e equipamentos sob responsabilidade da Corporação;
- f) ELABORAR DIRETRIZES básicas de manutenção preventiva de viaturas, embarcações e equipamentos em carga do CBMSC;
- g) Definir a identidade visual do CBMSC mantendo atualizada a padronização de bens logísticos e patrimoniais, tais como uniformes, viaturas e fachadas de quartéis; e

h) Manter ATUALIZADO o banco de especificações do CBMSC;

Da Seção de Planejamento Orçamentário (BM-6):

- a) ELABORAR e MONITORAR o PPA e a LOA em função dos objetivos listados e metas estabelecidas, dentro do prazo estabelecido; e
- b) ELABORAR e MONITORAR o Plano de Ação Administrativa, visando repartição dos recursos em benefício dos órgãos do CBMSC em conjunto com a Seção de Planejamento de Logística e Patrimônio;
- c) PLANEJAR a aplicação de recursos extraorçamentários e controlar sua execução; e
- d) REALIZAR o alinhamento da proposta de orçamento anual orientada com as prioridades do Plano Estratégico da Corporação.

Da Seção de Planejamento de Projetos (BM-7):

- a) PROPOR, DESENVOLVER, ACOMPANHAR e PRESTAR suporte técnico aos projetos de interesse do CBMSC, mormente de captação de recursos, primando pela busca de inovação.

Face o exposto, propõe-se para a realização do Planejamento das Compras no CBMSC:

Ator principal: BM-4, deverá ser responsável pelas seguintes atribuições:

- a) Realizar a análise diagnóstica acerca das reais necessidades institucionais;
- b) Realizar o Planejamento Anual das Compras;
- c) Realizar estudos técnicos que amparem possíveis questionamentos às especificações técnicas;
- d) Definir as metas e prioridades de aquisição para o ano subsequente;
- e) Definir os quantitativos e seus custos estimados (considerar as aquisições recentes no CBMSC ou o Painel de Preços do Ministério da Economia ou Contratações Similares de outros órgãos);
- f) Definir o cronograma das aquisições e encaminhar para execução da DLF;
- g) Solicitar publicação de portaria nomeando Bombeiros Militares para o desenvolvimento dos Estudos Técnicos Preliminares, com pelo menos 3 meses antes da aquisição planejada, cumprindo com o princípio da segregação de funções e com a gestão por competências, para as duas atividades diferentes, conforme segue:

- Para as aquisições relacionadas à atividade-fim do CBMSC, sugere-se acionar as Câmaras Técnicas de Especificações das Coordenadorias do CBMSC;
- Para as aquisições não vinculadas à atividade-fim do CBMSC, sugere-se nomear, por meio de Portaria, Grupos de Trabalho que tenham conhecimento do objeto e que possam contribuir com a realização do Estudo Técnico Preliminar, observando-se o princípio da segregação de funções.

Ainda nesse contexto, cabe definir o que é o Estudo Técnico Preliminar: Documento constitutivo da fase de planejamento da compra que irá subsidiar a fase de seleção do fornecedor (processo licitatório) e sua posterior contratação. Ele evidencia o problema a ser resolvido e sua melhor solução.

O sucesso do estudo técnico preliminar encontra-se vinculado à execução de consultas públicas transparentes tanto das especificações técnicas quanto dos termos de referência.

E as demais etapas, como ficam com esse cenário ideal, descrito acima? As etapas de seleção do fornecedor, contratação e pagamento já se encontram sedimentadas.

Nesse cenário ideal, quem ficaria responsável pela Avaliação de Desempenho? Entende-se que a BM-4 poderá contribuir, nos termos da RLOB: “III - orientar e realizar coleta de dados e informações, passando-os através de relatórios e estatísticas ao Comando-Geral.” (SANTA CATARINA, 2021e).

Orienta-se que a BM-6 e BM-7 desenvolvam seus planejamentos (orçamentário e de projetos) em conjunto com a BM-4, que é a detentora da análise diagnóstica.

Em suma, nosso objetivo consiste em desenvolver compras de qualidade e de maneira sustentável para o CBMSC. Para isso, o planejamento e as conexões entre os setores tornam-se peças essenciais.

A referida proposta de melhoria foi desenvolvida à luz da atual legislação de compras públicas e do RLOB do CBMSC, bem como da experiência dos Bombeiros Militares lotados na Diretoria de Logística e Finanças.

É fato que existem grandes desafios e entraves que foram mapeados e dificultam a implementação de uma visão sistêmica e estratégica no planejamento e na execução das compras públicas. No capítulo de intervenção foram propostas algumas soluções que sempre devem acompanhar os avanços da legislação e das normas que regem o processo, Desta forma, exige-se uma nova postura dos gestores e profissionais que atuam na área para que essas soluções sejam operacionalizadas.

6 CONCLUSÕES

O objetivo geral que norteou o estudo foi propor alternativas de aperfeiçoamento do processo de compras públicas no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, de acordo com o que preceitua a definição de compras públicas inteligentes.

Para a verificação dos gargalos existentes no processo de compras públicas e, após realizar as propostas de aperfeiçoamento no processo de compras públicas intervenção, foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica sobre alguns conceitos prévios que foram alvo do estudo, senão o Planejamento Público, Finanças e Orçamento Público e Compras Públicas, com a finalidade de aprofundamento no tema. Em seguida foi realizado, benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre os processos de compras públicas, através de estudos na área, e entrevistas realizadas com especialistas internos e externos ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. No capítulo de resultados foram apontados os gargalos existentes e apresentadas as possibilidades do produto para o aperfeiçoamento das compras públicas no CBMSC.

Em relação aos objetivos específicos, pode-se dizer que foram atingidos, na medida em que para o primeiro, “1) Realizar benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre os processos de compras públicas.” pode-se afirmar que além de realizar o benchmarking em outras pesquisas/instituições sobre esses processos de compras públicas, os estudos realizados atenderam ao objetivo, tanto na questão dos gargalos quanto na inspiração para possíveis soluções, que já possam ter sido operacionalizadas em outros espaços/instituições ou até mesmo em outras unidades de corpo de bombeiros no país.

Quanto ao segundo objetivo específico, “2) Apresentar os principais gargalos do processo de compras públicas no CBMSC” foram extraídos das leituras e entrevistas os principais gargalos no processo de compras públicas executado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, no site do CBMDF contendo consulta pública prévia a licitação, site do CBMSC contendo uma tentativa similar, porém sem sucesso, provavelmente por conta de pouco efetivo e suporte de TI deficitário; problema de planejamento a longo prazo, gerado por conta dos sistemas não se comunicarem e também por conta dos convênios municipais serem geridos localmente e não haver centralização de recursos. dificuldades encontradas por conta das inúmeras especificações a serem desenvolvidas.

No tocante ao terceiro objetivo específico, “3) Apresentar as possibilidades do produto para o aperfeiçoamento das compras públicas no CBMSC.” nesse contexto, foi realizada a discussão dos resultados através do exemplo extraído no Corpo de Bombeiros Militar do

Distrito Federal, em que foram apresentadas atas de reuniões realizadas após consultas públicas realizadas com fornecedores, prévia a licitações que iriam ocorrer, com grandes possibilidades de impugnações, por haver valores muito grandes a serem contratados. Além disso, foi apresentada a dificuldade de gestão de recursos financeiros a longo prazo, 5 ou 10 anos à frente, por exemplo, por conta da inexistência de um sistema unificado de gestão de recursos financeiros no CBMSC. Diante do exposto, fica evidente a dificuldade de se realizar um planejamento de aquisições apurado a nível estadual.

Ainda neste escopo, Foram elaborados dois questionários em 24 de setembro de 2021, contendo duas perguntas básicas, além da qualificação da pessoa que estava respondendo, e o tempo de experiência na área de compras públicas, sendo que tais questionários foram encaminhados para especialistas em compras públicas dentro do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, e para especialistas em compras públicas fora da corporação, sendo que as perguntas básicas eram identificar gargalos e soluções no processo de realização de compras públicas.

Dessas respostas e das leituras, retomando os resultados da pesquisa, ainda nesse contexto, foi verificado que existem pontos de melhoria no processo de compras públicas executado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, foram extraídos, os pontos de melhoria que podem ser entendidos como os principais. Na sequência, foi desenvolvido um quadro contendo itens e aspectos/gargalos que foram extraídos do benchmarking, entrevistas, e referencial teórico.

Em seguida foram realizados comentários em relação aos principais itens e aspectos/gargalos apresentados.

Ficou evidenciado no estudo que há diversos gargalos existentes no CBMSC, e levará um certo tempo para que se possa buscar soluções a todos eles. Porém apareceram algumas hipóteses e algumas respostas mais concretas para os gargalos encontrados.

Uma das soluções encontradas é referente ao envolvimento de outras áreas da corporação, que não o setor de compras, no processo de compras públicas, é oriunda do setor privado e carece de um estudo mais profundo, conforme a própria tese de doutorado, onde foi encontrada parte da solução, sugere.

As demais sugestões de solução aos itens e aspectos/gargalos, foram retiradas, ou do referencial teórico, ou do benchmarking realizado e foram sintetizadas no quadro 8, síntese das sugestões de solução em compras públicas no contexto da pesquisa realizada.

Além do quadro síntese das sugestões de solução aos itens e aspectos/gargalos, duas ideias foram destacadas no período da pesquisa e foram apresentadas como proposta de

melhoria nos processos de compras do CBMSC. As propostas foram denominadas conforme segue: Proposta 1: Melhorias nos processos de construção das Especificações Técnicas e Termo de Referência; e Proposta 2: Promover a Gestão por Competências, com uma melhor distribuição de funções das compras públicas no CBMSC.

6.1 RECOMENDAÇÕES

Segue resumo do referencial teórico e benchmarking das compras públicas no CBMSC como recomendação em relação ao aprofundamento dos estudos acerca dos gargalos apontados e do tratamento das soluções que foram estudo do trabalho.

O comprador tem perfil: estágios de desenvolvimento, são características gerais e atribuições do responsável por compras. Para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, deve aprimorar suas habilidades e qualificações, o que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e treinamento, o que determinará a principal diferença entre os compradores burocráticos (reativos) e os compradores modernos (proativos).

Outro ponto importante diretamente relacionado a este novo modelo de gestão de compras que as instituições devem adotar é a nova visão emergente em relação às compras públicas. Baily et al. (2000) enfatizam esse ponto de vista, levando em consideração a mudança nos papéis das compras: compra reativa para a compra proativa.

No contexto da importância do planejamento nas compras públicas, pode-se destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras têm amplas perspectivas neste domínio, com enfoque principalmente na utilização do poder de compra estatal e com enfoque no desenvolvimento sustentável.

A compra compartilhada proporciona uma redução de esforços e recursos em processos iguais, redução de valores contratados por conta do ganho em escala e compras em maior volume, melhor planejamento de compras que se repetem, além de ganhos na gestão patrimonial, e redução de custos de manutenção.

O perfil de governança e gestão das aquisições extraído no levantamento apontou deficiências importantes na Administração Pública, sendo que apenas 16% dos respondentes do levantamento encontravam-se no momento do levantamento em estágio avançado de governança e gestão das aquisições.

Classificação dos itens de compra: Itens de alavancagem, Itens estratégicos, Itens não-críticos e Itens de gargalo. Essa classificação auxilia a administração na adoção de diretrizes estratégicas para a gestão de suprimentos:

Necessidade de aprimoramento do processo de contratações públicas de pequeno valor. Essa necessidade, se dá devido ao fato da crescente demanda para torná-las mais céleres, econômicas e eficientes, conferindo às mesmas, maior transparência.

Estudo Técnico Preliminar, Documento constitutivo da fase de planejamento da compra que irá subsidiar a fase de seleção do fornecedor (processo licitatório) e sua posterior contratação. Ele evidencia o problema a ser resolvido e sua melhor solução.

Para se ter uma visão clara do ciclo de compras é necessário o estabelecimento de estratégias prioridades e resultados desejados pela organização, ativando dessa forma o ciclo de compras.

As compras públicas possuem ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e da gestão de suprimentos; e, está vinculada com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo.

Nova maneira de encarar as compras públicas, realizando as mesmas de forma inteligente, com tomadas de decisão estratégica, focando nos resultados e objetivos governamentais, e acima de tudo agregando valor ao processo.

No site do Tribunal de Contas da União - TCU há um documento chamado “RCA - Riscos e Controles nas Aquisições” que traz uma visão do metaprocessos de aquisições, o qual se entende como sendo o ciclo de compras públicas.

Para se ter uma visão clara do ciclo de compras é necessário o estabelecimento de estratégias prioridades e resultados desejados pela organização, ativando dessa forma o ciclo de compras.

O uso da lógica gerencial das organizações privadas deve ser adotado nas organizações públicas, que orientam a execução das ações para se obter os resultados de acordo com o ciclo PDCA.

Panorama da gestão das compras públicas, que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos.

O sistema de compras brasileiro ainda se encontra no Estágio 1, embora existam excelentes iniciativas e avanços pontuais em alguns entes federados e órgãos públicos.

A transformação ainda está acontecendo tendo em vista, por exemplo, os destaques descritos acima, desta forma percebe-se que a importância estratégica das aquisições aumentou.

São necessárias uma maior compreensão e uma visão multidirecional da contratação pública, tendo em vista o novo paradigma proposto para as compras públicas, nomeadamente

a sustentabilidade, a inovação, a utilização do poder de compra e a qualidade da despesa pública. Não basta incorporar meios tecnológicos ao processo de compras, é necessária essa mudança na percepção e compreensão do assunto por parte da administração pública brasileira.

De fato, no planejamento e execução das compras públicas existem enormes desafios e obstáculos que dificultam a implementação de uma visão sistêmica e estratégica. Muito avançou-se recentemente na legislação e nas normas que regem o processo, por isso gestores e profissionais que atuam na área precisam ter uma nova postura.

Desenvolver estruturas e processos mais flexíveis sem perder a importância da responsabilidade e da *accountability*;

A adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público e que, paralelamente, bloqueiem o desperdício (sistema eficiente).

A governança e gestão das compras públicas devem passar a ser o foco de todo o processo, numa perspectiva multidimensional que envolve todo o ciclo da contratação pública, integrando a gestão da cadeia de suprimentos e o planejamento organizacional.

É necessário posicionar estrategicamente as compras públicas dentro da instituição, e dotá-la de capacidade de decisão e gestores com capacitação para desempenhar funções-chave no processo de compras.

No site do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em que foram encontradas atas de reuniões realizadas previamente à licitação que havia grande risco do processo sofrer impugnações devido ao grande número de itens de alto valor que estava prestes a ser adquirido.

No site do CBMSC, é encontrado um local em que houve anteriormente a proposta de deixar a consulta de todos, especificações técnicas, conforme descrito abaixo, porém, nunca foi colocado em prática.

Na área financeira do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina temos inúmeros sistemas que não se comunicam, isso faz com que o administrador/gerente da pasta tenha que fazer inúmeras combinações entre eles para que se possa extrair um dado/informação confiável.

O *Business Intelligence* (BI) por exemplo é uma ferramenta de gestão de recursos financeiros e orçamentários extraordinária, mas para se extrair dados dessa plataforma é um tanto quanto complexo, além de a quantidade de senhas distribuídas na corporação ser muito

pequena, e o próprio tempo que sobra pelos gestores para se fazer essa busca na ferramenta é pequena.

Hoje temos recurso financeiro, mas a quantidade de processos para serem executados é tão grande que não há possibilidade de executar todos os processos, de maneira eficiente, pois não há um planejamento adequado em todas as fases dos processos. A equação logística existente no CBMSC x orçamento esteja alinhada para que as soluções tecnológicas possam ser executadas objetivamente, seguindo um nível mínimo de planejamento.

Foi descrita a forma como os recursos provenientes dos atos de fiscalização são geridos em cada convênio municipal em que o Corpo de Bombeiros Militar tem circunscrição. Convênios municipais da forma que estão postos, sem um sistema em que se visualize as aquisições dos próximos 5 a 10 anos, causam por si só uma dificuldade de planejamento.

Outro enfoque importante frente a problemática da capacidade de planejamento do CBMSC é a enorme quantidade de especificações que têm que ser realizadas para a atividade bombeiril, em comparação a uma atividade policial-militar, por exemplo.

Dentro dessa problemática, uma possível melhoria a ser desenvolvida dentro da área de tecnologia do CBMSC, seria a criação da ferramenta de consulta pública prévia aos processos licitatórios.

Se existisse essa consulta pública prévia, quando estivéssemos prestes a lançar um processo licitatório não precisaríamos começar uma Especificação Técnica/Termo de Referência do zero, e o mercado já teria sido consultado e saberia se e como poderia atender às exigências da corporação, bem como poderia haver um campo em que o fornecedor pudesse, prestes a ser lançado o processo licitatório, validar seu orçamento que estaria previamente cadastrado na página do bombeiro.

Montar tabela comparativa de marcas e modelos com as principais características, a fim de ilustrar melhor as informações da especificação técnica.

Muitas das impugnações que ocorrem no processo de compra pública estão vinculadas ao termo de referência.

Com base na nova lei de licitações, realizar o combate ao desperdício, corrupção, realizar a segregação de funções, além de qualificar a corporação como um todo para uma melhor realização do processo de compras públicas.

A partir destes levantamentos recomenda-se estudos futuros mais aprofundados para aperfeiçoar cada vez mais os processos de compras públicas no CBMSC.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. S. de; MATOS, L. dos S.; ENSSLIN, S. R.. Compras Públicas sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 99-127, 22 jan. 2020. Universidade Federal do Espírito Santo. <http://dx.doi.org/10.13071/regec.2317-5087.2020.9.1.27486.99-127>.

ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. In: ARROWSMITH, S. (ed.). **Public procurement regulation: an introduction**. Nottingham: University of Nottingham, 2010. p. 1-32. Disponível em: <https://bityli.com/jFIUyi>. Acesso em: 8 nov. 2021.

BAILY, P. *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, A. A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, jul./ago. 2008.

BRAGA, A. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. 2006. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/evolucao-estrategica-do-processo-de-compras-ou-suprimentos-de-bens-e-servicos-nas-empresas/>. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação: Secretaria de Gestão: Exercício 2019**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021a.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2383/2014** - Plenário, de 10 de setembro de 2014. Representações. Pregão Eletrônico 119/7066-2013. Caixa Econômica Federal. Fornecimento de fragmentadoras de papel. Falha na pesquisa de preços. Responsabilidade da Caixa Econômica Federal na elaboração do termo de referência fundamentado em opções existentes no mercado. Conhecimento. Procedência Parcial. Ciência. Arquivamento. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: Riscos e controles para o planejamento da contratação**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **RCA: Riscos e Controles nas Aquisições**. 2021c. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>. Acesso em 26 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Relatório TC-007.891/2015-6**. [Informações complementares. Levantamento de governança pública.] Relator Augusto Nardes. Brasília: Controladoria Geral da União, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. **Relatório TC-017.599/2014-8**. [Relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada]. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: Controladoria Geral da União, 2014b.

BRASIL. Tribunal de contas da União. **Tribunal de Contas da União: portal**. 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 26 set. 2021.

CAMPOS, M. C. *et al.* Avaliação de Maturidade em Gestão de Projetos na Universidade Federal de Alagoas utilizando o Método Prado-MMGP. **Revista de Gestão e Projetos**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 1-16, 2 abr. 2020. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/gep.v11i1.15870>.

CARVALHO FILHO, J. dos S.. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 239.

CARVALHO, M. C. S.; NELSON, A. V. M. Gerenciamento de projetos: um modelo de planejamento para licitações de serviços no Instituto Federal de Sergipe – Campus Aracaju.

In: ARAÚJO, M. A. de; ARAÚJO, F. R. de (org.). **Compras na administração pública: processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações [recurso eletrônico]** Natal: EDUFRN, 2020.

CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/2021**. 2. Ed. São Paulo: CADIP, 2021.

CHIAVENATO, I. **Administração nos Novos Tempos**. São Paulo: Campus, 2004.

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 119-128, out./dez. 2000.

COSTA, A. F. da; ANDRIOLI, L. G. G.; BRAGA, C. R. A.. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**, [S.l.], n. 139, p. 38-51, maio/ago. 2017.

CRUZ, E. C.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. M. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma universidade federal. **Revista de Gestão e Projetos**, [S.L.], v. 11, n. 3, p. 94-116, 17 dez. 2020. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/gep.v11i3.18475>.

CUNHA, A. S. M. As tentativas de racionalização dos gastos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, 1997.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Corpo de Bombeiros. **Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**: portal. 2021. Disponível em: <https://www.cbm.df.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2021.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói: Impetus. 2018.

FENILI, R. R. **Gestão de materiais**. 2. ed. Brasília: Enap, 2016.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 4, n. 11, p. 1-19, 2019. DOI: 10.21118/apgs.v4i11.7262. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>. Acesso em: 20 out. 2021.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações na administração pública federal brasileira: o elo frágil. In: Congresso CONSAD Gestão Pública, 7., 2014, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2014.

FERRER, F. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de abastecimento e compras: inovação ou estagnação. In: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (coord). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2015.

FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. V.; COSTA, H. G.. **Planejamento e Orçamento Públicos: Uma Revisão da Literatura**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, B. Q. L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, F.; SANTANA, J. E. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, J. C. S. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. 2004. 172 f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004

LIZARELLI, F. L.; ALLIPRANDINI, D. H. Investigação das relações entre Aprendizagem Organizacional e Ferramentas da Melhoria. In: Simpósio de Engenharia de Produção, 13., 2006, Bauru. **Anais [...]**. Bauru, 2006. p. 1-12.

LOPES, V. B.. **Central de Compras e Contratações: o uso dos padrões e-ping na estruturação do planejamento das contratações Brasília**. 2013. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/10170510/>. Acesso em: 9 out. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, A. C. A.. **Fundamentos de Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

MCCUE, C. P.; PRIER, E.; SWANSON, D. Five dilemmas in public procurement. **Journal of Public Procurement**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 177-207, 2015.

NASCIMENTO, R. N. O. do; SANTOS, L. G.. Gestão de compras no serviço público: um estudo de caso em uma universidade federal potiguar. **Empíricabr: Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 229-249, 16 abr. 2019. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). <http://dx.doi.org/10.15628/empiricabr.2018.7552>.

NEVES, M. Y.; MORÉ, R. P. O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 171-205, 23 mar. 2020. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3937>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. [2015]. Acesso em: 24 set. 2021.

PEREIRA, G. M. de C. **O Envolvimento do Departamento de Compras no Processo de Contratação de Serviços Profissionais**. 2013. 223 f. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

PEREIRA, J. R. O Ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado. In: PENTEADO, L. F. W.; PONCIANO, V. L. F. (Orgs.). **Curso**

modular de administração da justiça: planejamento estratégico. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

QUIVY, R.; CAMPENHOUT, L. V.. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 2. ed. Lisboa: Gradiva 1998.

RIBEIRO, C. G.; INACIO JUNIOR, E. **O Mercado de Compras Governamentais Brasileiras (2006-2017):** mensuração e análise. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2019.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.** Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em 11 out 2021.

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros. Centro de Licitações e Compras. **[Mapa comparativo de modelo de lanternas]**. Florianópolis: CBMSC, [2021c].

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros. **Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina:** portal. 2021a. Disponível em: <https://portal.cbm.sc.gov.br/>. acesso em: 10 de outubro de 2021.

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros. Diretoria de Logística e Finanças. **Processos de compras públicas.** [Apresentação de slides.] Florianópolis: CBMSC, [2021d].

SANTA CATARINA. Corpo de bombeiros. **Procedimento Administrativo Padrão nº 93:** Convênios de Prestação de Serviço BM. Este procedimento tem como objetivo a padronização das tramitações dos processos dentro da Seção de Convênios para formalização de convênios de prestação de serviço BM nos Municípios. Florianópolis: CBMSC, 2020.

SANTA CATARINA. **Decreto Nº 1.328, de 14 de Junho de 2021.** Regulamenta a LEI Complementar nº 724, de 2018, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) e estabelece outras providências. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2021e.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 724, de 18 de julho de 2018.** Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC). Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 1988.

SANTA CATARINA. **Portal de compras.** 2021b. Disponível em: <http://www.portaldecompras.sc.gov.br>. Acesso em 2 out. 2021.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência:** o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4 ed., 1. reimp. - Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de Planejamento Público 2021**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado, 2021. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Público%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Público%20(vf-200121)%20(1).pdf). Acesso em: 9 out. 2021.

SOARES, A. R. *et al.* O processo de compras e o desafio da etapa do planejamento: o caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco. **Navus**, Florianópolis/SC, v. 9, n. 4, p. 264-273 out./dez. 2019.

SQUEF, F. de H. S.. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014

TEIXEIRA, H. J.. PRADO FILHO, L. P.; NASCIMENTO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: Congresso CONSAD Gestão Pública, 8., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2015. p. 1-31.

TEIXEIRA, H. J.; SILVA, F. N. da; SALOMÃO, S. M. A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível. In: Congresso CONSAD Gestão Pública, 7., 2014, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2014.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas**: estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

TERRA, A. C. P. **Compras Públicas Inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em 18 set. 2021.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, [S.l.] v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

YOSHITAKE, M. *et al.* **Os Pilares da Governança Corporativa nas Organizações**. 2014. Disponível em: <https://www.sindcontsp.org.br/wp-content/uploads/2019/08/09-Os-pilares-da-Gov-Corporativa.pdf>. Acesso em: 4 out. 2021