



COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO GOVERNO DO RN: ANÁLISE SOBRE AS COMISSÕES PERMANENTES DE LICITAÇÕES (CPLs)

Brunno Costa do Nascimento Silva¹

Dary de Assis Dantas Neto²

RESUMO

A temática das compras governamentais é uma das questões mais relevantes da área de administração pública em razão do seu valor estratégico para a organização do serviço público, bem como para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. A despeito da importância da área, muitos são os problemas enfrentados pelos gestores públicos, sobretudo no âmbito das Comissões Permanentes de Licitação (CPLs), para operacionalizar bem suas atividades. Uma das soluções mais viáveis como apontado na literatura incide na centralização das compras por meio da implantação de uma Central de Compras. No estado do Rio Grande do Norte (RN), apesar dos avanços que já ocorreram, o gargalo da gestão das compras governamentais ainda continua em função das compras serem realizadas de modo fragmentado pelas diversas CPLs existentes no Governo do RN. Desse modo, o presente artigo objetiva identificar os principais desafios encarados pelos gestores das CPLs, do Governo do RN, para centralizar as compras do estado. Para tanto, metodologicamente, foi realizada pesquisa bibliográfica (compras governamentais) e documental (legislação estadual do RN). Além disso, também foi efetuado coleta de dados por meio de aplicação de questionários *in loco* com os atores responsáveis pela administração das CPLs do Governo do RN, bem como a observação direta nas atividades realizadas na Coordenadoria de Compras, da Secretaria de Administração, responsável pelas atividades das compras governamentais do estado. Os resultados obtidos chamaram atenção emergência de se trabalhar o planejamento nas compras governamentais do Governo do RN.

Palavras-chave: Compras Governamentais; Planejamento; CPL; Centralização das Compras Governamentais.

INTRODUÇÃO

A temática das compras governamentais é, na atualidade, uma das questões mais relevantes da área de administração pública em razão do seu valor estratégico para a organização do serviço público, bem como para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Todavia, a discussão sobre a forma de planejar, comprar e auferir aponta para um paradoxo, conforme destacou Terra (2018), pois, apesar de reunir um potencial significativo para o desenvolvimento local é possível identificar também limitações que

¹ Mestrando em Ciências Sociais (UFRN). Gestor de Políticas de Públicas (UFRN). Atualmente, exerce a função de Pesquisador/Bolsista na SEAD/FAPERN. E-mail: brunno.cns@gmail.com.

² Advogado especialista em direito processual civil. Atualmente, exerce a função de Pesquisador/Bolsista na SEAD/FAPERN. E-mail: darydantas19@gmail.com.



necessitam ser superadas, a exemplo da visão fragmentada das compras tanto no campo técnico (operacional) quanto no campo da gestão e da governança.

Para superar essa visão fragmentada é necessário a adesão de dois pontos primordiais segundo Teixeira, Filho e Nascimento (2015). Conforme enfatizado pelos autores (TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015), o primeiro ponto incide sobre as ações que os gestores públicos devem promover, ou seja, estes devem assegurar um esforço com vistas a otimizar as ações de gestão e governança, devendo esta operação levar em conta o ciclo estratégico de compras governamentais e sua dimensão. O segundo ponto, por sua vez, recai na centralização dos serviços administrativos com vistas a associação dessas tarefas para se obter ganhos de escala e aprendizado e, por consequência, evitar o crescimento dos custos de transação e fragmentação (TEIXEIRA; FILHO; NASCIMENTO, 2015).

No tocante ao âmbito da administração pública brasileira, tem-se notado significativas inovações e atualizações na legislação e nas práticas associadas às compras para que as comissões permanentes de licitação (CPLs) possam aprimorar suas atividades através da centralização desse serviço, com destaque especial para:

- a criação do portal de Compras do Governo Federal em meados de 1998, o qual, posteriormente, viria a possibilitar o comércio eletrônico pelos órgãos públicos;
- a inovadora modalidade de licitação denominada Pregão, instituída pela Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.520/2002;
- o Decreto nº 8.250/2014, consolidando o Sistema de Registro de Preços, o qual permite a realização de licitações que contemplem diversos órgãos;
- o Decreto nº 8.189/2014, que prevê a criação da Central de Compras e Contratações no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Apesar da legislação ter avançado sobre a pauta da centralização das compras governamentais, bem como de todos os benefícios que esse processo pode oferecer a gestão pública, os estudos realizados por Florência Ferrer (2013, 2015), apontam que uma parte dos estados brasileiros ainda apresentam um quadro de compras fragmentadas.

No caso do estado do Rio Grande do Norte (RN), esta situação não ocorre de forma distinta, uma vez que as compras do estado são realizadas de modo fragmentado pelas diversas CPLs da administração (direta e indireta) existentes no Governo do RN. O problema é agravado sobretudo devido ao amplo número de Comissões Permanentes de Licitação. Ao todo, o Governo do RN conta com 57 CPLs, sendo 35 localizadas nos órgãos da administração direta e 22 nos órgãos da administração indireta. Destas 35 situadas na administração direta, 23 estão instaladas na área da saúde e 12 pertencem as demais secretarias de estado.

Desse modo, o presente artigo objetiva identificar os principais desafios encarados pelos gestores das CPLs, do Governo do RN, para centralizar as compras do estado. Metodologicamente, foi realizada pesquisa bibliográfica (compras governamentais) e documental (legislação estadual do RN). Além disso, também foi efetuada a coleta de dados por meio de aplicação de questionários *in loco* com os atores responsáveis pelas CPLs da administração direta do Governo do RN. Cabe destacar que a elaboração do questionário



ocorreu a partir de uma adaptação do modelo proposto por Terra (2018)³, no qual se procurou identificar como os membros das CPLs conduzem o processo de compras sob as 4 dimensões do Ciclo de Gestão de Compras Públicas: planejamento, execução, controle e ações corretivas (figura 01). As etapas do ciclo buscam auxiliar o aperfeiçoamento da gestão das compras governamentais em todas as fases que percorrem os processos nas CPLs.

Figura 01 - Ciclo de Gestão das Compras Públicas



Fonte: elaboração dos autores (2020) a partir de Terra (2018).

Já no tocante ao recorte das CPLs da administração direta, estas foram selecionadas devido a operacionalizarem suas atividades com a mesma legislação. Foram aplicados, desse modo, 13 questionários⁴ com os seguintes órgãos:

- Gabinete Civil do Governo do RN (GAC);
- Secretaria de Estado da Administração (SEAD);

³ O modelo elaborado por Terra (2018) foi desenvolvido a partir do Ciclo de Deming (PDCA). O PDCA é um mecanismo gestão no qual se objetiva proporcionar o aprimoramento de processos seguindo um ciclo formado por 4 fases: planejar (plan), fazer (do), checar (check) e agir (act). Desse modo, busca-se a partir da aplicação do PDCA compreender o surgimento dos impasses, suas causas e como devem ser solucionados esses obstáculos. Considerando em ter uma visão sobre a áreas de compras públicas, sob essa perspectiva, Terra (2018) trabalhou o PDCA na temática abordada resultando no modelo aqui trabalhado.

⁴ Buscou-se entrar em contato com os gestores responsáveis pelas outras 22 Comissões, no entanto, não foi possível aplicar a pesquisa com eles em função de não haver nenhum controle de quem são esses gestores por parte do Governo do Estado.



- Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE);
- Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC);
- Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIN);
- Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP);
- Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED);
- Secretaria de Estado da Tributação (SET);
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC);
- Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH);
- Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS)
- Secretaria Extraordinária para Gestão de Projetos e Metas de Governo e Relações Institucionais (SEGRI);
- Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP).

A aplicação dos questionários ocorreu entre 31 de janeiro de 2020 até 17 de setembro de 2020. Ademais, foi efetuada a observação direta nas atividades realizadas na Coordenadoria de Compras, da Secretaria de Administração, responsável pelas atividades das compras governamentais do estado entre o período de 20 de janeiro de 2020 até 27 de março de 2020.

Em vista disso, o texto se encontra organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três seções. Na primeira seção é realizado um balanço da literatura acerca das compras governamentais. Posteriormente, o debate se volta para o caso do RN apresentando uma contextualização. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa acerca da atual situação das CPLs estaduais. Os resultados obtidos chamaram atenção emergencial de se trabalhar o planejamento nas compras governamentais do Governo do RN.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS: ASPECTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

As compras governamentais são consideradas como um serviço *sine qua non* da administração pública, uma vez que possibilitam a elaboração e implementação de políticas públicas (RABELLO e RODRIGUES, 2019). Conforme apontado por Rabello e Rodrigues (2019), as compras são as responsáveis diretamente pelos subsídios da maior parte das políticas governamentais ao passo que também se configuram como as atividades essenciais para movimentação da gestão pública como elucidado por Terra (2018).

Lima (2015) e Rauen (2017), enfatizam a importância das compras governamentais ao pontuar que elas são responsáveis por grande parte da receita que circula nos países. Lima (2015) procura demonstrar tal questão especificamente para o caso nacional ao destacar que se unidos os valores das compras governamentais dos entes federados no Brasil⁵ (União, estados e municípios), tem-se uma receita, anualmente, de cerca de meio trilhão de reais. Rauen (2017), por sua vez, confirma a relevância do serviço de compras ao analisar o caso dos Estados Unidos, como sendo o maior mercado de compras governamentais do mundo ao gerar um

⁵ Estes valores, conforme apontado por Lima (2015), abrangem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações.



montante de US\$ 438,9 bilhões. Segundo Rauén (2017), muitas das empresas norte-americanas dependem diretamente da demanda do setor público para permanecerem ativas. A partir de ambos os exemplos é possível apontar a relevância no poder das compras governamentais para o desenvolvimento local e aquecimento do mercado interno.

Face a essa constatação, Terra (2018, p. 47) acrescenta que o uso apropriado do poder de compra pública do Estado possibilita o desenvolvimento econômico e, por consequência, o de desenvolvimento social de regiões e setores

gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado.

Camões, Severo e Cavalcante (2017), ao problematizarem o serviço das compras como uma atividade fundamental para área da administração governamental, apresentam que a despeito de sua relevância, as compras governamentais no Brasil passam por situações que necessitam ser revisadas sobretudo no campo de suas fases processuais. Segundo os autores (CAMÕES; SEVERO; CAVALVANTE, 2017), um dos temas mais trabalhados dentro da perspectiva da inovação do setor público é exatamente o da centralização das compras governamentais em função da importância da temática para o desenvolvimento do país.

Florência Ferrer (2013, 2015) em estudos anteriores já confirmara esse dilema sobre as compras governamentais na esfera federal e estadual. Segundo a autora (FERRER, 2013, 2015), um dos exemplos inegáveis de progresso na implementação de políticas públicas de inovação no país nos últimos anos são os serviços das compras. Desde a década de 2000, os gestores públicos buscaram criar meios que aperfeiçoem este serviço, a exemplo da realização das compras governamentais por meio eletrônico. Apesar desse avanço, o tempo levado para executar o processo de compras governamentais é superior ao tempo levado para planejar o ato, tal característica de acordo com Ferrer (2013, 2015), ocorre dada ausência de uma inteligência centralizada de compras, uma vez que o atual modelo imposto de elaboração e implementação de políticas públicas tem seu *modus operandi* fragmentado.

Rauén (2017) confirma o posicionamento de Ferrer (2013, 2015) ao expor que apesar do vasto potencial que o Estado brasileiro dispõe, graças ao poder do próprio Estado em conduzir a produção, a inovação no processo de compras governamentais é incipiente. Segundo o autor (RAUEN, 2017), o Estado desfruta além do poder de compras, a ser estimulado e reforçado, o poder do monopólio para criar o ordenamento legal jurídico acerca do tema.

Teixeira, Filho e Nascimento (2015, p. 4), por sua vez, expõe que:

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.



Como pode ser observado, a questão das compras governamentais centralizadas se transformou em um tema destaque nos debates mais conceituais da academia e em uma nova agenda governamental para o desenvolvimento das políticas públicas, posto que as compras subsidiam o insumo para tal. Ademais, viabilizam uma ampla movimentação do capital e impulsionam o desenvolvimento de alguns setores, podendo ser aplicadas como instrumentos de incentivo do mercado interno e para o fomento de emprego e renda, promovendo, por exemplo, o desenvolvimento dos estados federados.

No Brasil, historicamente, constata-se uma inclinação para regulamentação das compras governamentais, uma vez que a aquisição de bens e serviços se configuram como uma relevante ferramenta da gestão pública para elaboração e implementação das políticas públicas. Desse modo, os processos devem ser regulamentados sendo observados os princípios constitucionais administrativos da economicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e publicidade (RABELLO e RODRIGUES, 2019).

Nesse sentido, registra-se a previsão constante do art. 2º da Instrução Normativa nº 02/2008 do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não:

Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.

Alguns entes federativos institucionalizaram as “centrais de compras”, ou “centrais de licitação” para realizar as licitações de forma exclusiva. Elas funcionam como uma espécie de prestadoras de serviços para os demais órgãos do poder executivo de cada estado na preparação e na realização das licitações, na gestão das atas de registro de preços, dos portais de divulgação de compras, do catálogo de materiais, serviços, preços e do cadastro de fornecedores.

O estado do Rio Grande do Norte, por outro lado, até o presente momento (novembro de 2020), não conseguiu realizar a centralização de suas compras governamentais. Buscando apresentar, rapidamente, a contextualização com o resgate histórico dos fatos ocorridos na área temática a ser trabalhada, a próxima seção se debruça nesse aspecto.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO RN: CONTEXTUALIZAÇÃO

No Governo do RN, a pasta responsável por realizar as atividades referentes a gestão de pessoas, gestão do patrimônio, gestão da folha de pagamento e gestão das compras governamentais é a Secretaria de Estado da Administração. Com relação, especificamente, as compras públicas, a Coordenadoria de Compras Governamentais (COMPR)⁶, vinculada à SEAD, é incumbida pela administração, planejamento das licitações e gerenciamento dos contratos.

Contudo, ao longo dos anos, a SEAD não conseguiu cumprir satisfatoriamente suas atividades para a área de compras governamentais. A consequência dessa ausência de

⁶ A COMPR foi criada através do Decreto Estadual nº 19.896, de 06 de julho de 2007.



coordenação da Secretaria de Administração, no campo das compras governamentais, reverberou – negativamente – na ampla e acentuada criação de CPLs nas secretarias fins e demais órgãos do Governo do RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2018).

Atualmente, o Governo do RN conta com 57 CPLs: 35 localizadas na administração direta e 22 na administração indireta. Na administração direta, chama-se atenção para o caso das 23 CPLs presentes na área da saúde que, por sua vez, não conseguem operacionalizar, de fato, suas atividades como foi constatado na reunião com a Presidente da CPL da SESAP.

Essa descentralização das compras provocou uma desorganização no controle do Governo do RN a exemplo dos obstáculos criados como: a) o elevado custo das aquisições em função da fragmentação, especificações e preços distintos para o mesmo objeto; b) a ausência de formação de equipes com grau de qualificação de excelência e expertise; e c) problemas de ordem processual como verificado *in loco* pela pesquisa de campo realizada.

A própria criação da COMPR foi um marco para gestão das compras, uma vez que a Governo procurou tornar a SEAD como uma referência para gestão estadual na área de licitações, de forma a padronizar a instrução dos processos, uniformizar a interpretação da legislação vigente, centralizar as grandes compras e colaborar no desenvolvimento estadual através do poder de compras do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2007). Diante disso, a Secretaria de Administração do RN deixou de ser uma secretaria meio e passou a atuar também diretamente nas ações para o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Norte, tendo em vista o poder de compras qual foi atribuída.

Hoje, tal centralização abarca o sistema de registro de preços do estado, o qual possibilita a aquisição de bens e de serviços de uso frequente que tenha significativa expressão de consumo no âmbito da administração pública estadual. Tal centralização é estabelecida pelo Decreto Estadual nº 21.008, de 12 de janeiro de 2009, o qual indica a SEAD, por meio de COMPR, como órgão competente para a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, atuando como órgão gerenciador estadual.

A despeito da relevância atribuída, a SEAD não logrou o êxito almejado no campo da gestão das compras governamentais. O não sucesso, segundo os gestores das CPLs que foram aplicados os questionários, recai nas mudanças que as gestões passadas tomaram em relação a área, a exemplo da não priorização da Secretaria e da Coordenadoria de Compras. Em vista disso, a SEAD e COMPR tiveram suas atividades, em relação a centralização das compras governamentais do estado, descontinuadas. Isso acarretou inúmeros problemas que, por sua vez, geraram muitos desafios a serem sanados pelo Governo estadual caso anseie desenvolver a economia regional, gerar empregos indiretos, reduzir os custos e diminuir os riscos para administração pública estadual.

Desse modo, atualmente, três documentos no âmbito do Governo estadual do RN frisam medidas a para centralização das compras governamentais e, conseqüentemente, a implantação central de compras. Chama-se atenção, portanto, para as propostas presentes no Plano de Governo da Governadora Fátima Bezerra, uma vez que foi evidenciada uma preocupação no documento quanto ao rumo do processo de planejamento e aperfeiçoamento das compras governamentais no RN. O Plano Plurianual (2020-2023) que por sua vez, tem como meta estabelecida, para o quadriênio de 2020 a 2023, “Implantar uma central de Compras no Governo



do Estado do Rio Grande do Norte” (Meta 1186). E, por fim, o Plano de Ação da SEAD 2020 que aponta 5 ações estabelecidas a serem executadas pela COMPR⁷.

O presente artigo apresenta, justamente, os desafios para a centralização das compras governamentais a partir da pesquisa empírica com os atores governamentais responsáveis pela gestão das CPLs. A seção a seguir apresenta os resultados da pesquisa proposta.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO RN: DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DAS CPLs ESTADUAIS

Como pode ser visto até aqui, as compras governamentais se caracterizam como atividades fulcrais na administração pública, no entanto, sua operacionalização é configurada como complexa conforme destacou Terra (2018). Observa-se que para se alcançar, portanto, a gestão plena dessa atividade se faz necessário compreender como elas estão ocorrendo sob as 4 dimensões do Ciclo de Gestão de Compras Públicas (planejamento, execução, controle e ações corretivas)⁸.

O planejamento é dimensão que versa sobre o ato de estabelecer a definição de todos os objetivos, diretrizes, metas e indicadores a serem constados nos planos de compras das organizações. Desse modo, o planejamento se concretiza com a concepção desses elementos para conduzir a realização de ações específicas. No caso das Comissões Permanentes de Licitação, aqui investigadas, muitas são as restrições que ainda necessitam ser vencidas na dimensão do planejamento como verificado na pesquisa de campo. Existe por parte de todos os atores – que fizeram parte deste estudo – uma dificuldade geral para a execução do planejamento nas Comissões, em função da carência de um plano anual de compras públicas dentro dos órgãos. Isso se traduz ao verificar que 84,7% das CPLs não possuem um plano de compras. Mas ao ser averiguado se o plano de compras é, de fato, adotado, os resultados apontam que não em razão de mais da metade (61,6%) das Comissões não pôr em prática o instrumento. Ao serem questionados o porquê desses planos não estarem sendo adotados, gestores como o do GAC, SAPE, SEAP alegam que dado a sobrecarga dos membros das Comissões, eles acabam não se atentando a aplicação efetiva dos planos de compras das organizações. Esse fator é agravado, ainda, por causa da não definição de objetivos, diretrizes e metas por cerca de 53,9% das CPLs. Já no tocante ao regimento interno, enquanto um conjunto de regras para regulamentar o funcionamento das Comissões definindo as atribuições de cada membro da CPL, 61,6% dos órgãos pesquisados não possuem um regimento, enquanto 30,8% possuem, mas que necessitam de atualização urgente, como afirmado pelos gestores. Cabe destacar que o Governo do Rio Grande do Norte não apresenta uma normatização acerca das competências e atribuições das Comissões Permanentes de Licitação. Essa questão tem gerado alguns impasses, de acordo com os gestores das CPLs, pois muitas vezes eles realizam ou deixam de realizar atividades específicas por conta dessa ausência de legislação sobre as responsabilidades das Comissões.

⁷ (i) identificar pregoeiros e equipes de apoio; (ii) diagnosticar, de modo individualizado, as compras governamentais por Comissão Permanente de Licitação (CPL); (iii) definir o escopo e elaborar o projeto de centralização; (iv) centralizar as Compras Públicas; e (v) modernizar as Compras Públicas.

⁸ Figura 01 presente na introdução deste trabalho.



Os resultados, no tocante a esfera do planejamento, melhoram levemente ao ser constatado que cerca da metade dos órgãos, 53,9%, realizam estudos técnicos preliminares para que as contratações ocorram, enquanto 46,2% não. Apesar disso, a dimensão do planejamento é acometida por problemas, de modo geral, em função da dificuldade de entendimento assim como de desconhecimento dos membros das CPLs sobre o que é o ato de planejar na área das compras governamentais.

A execução, por sua vez, é a dimensão que trata da realização de todas as tarefas descritas no plano de compras, no qual se inclui também a coleta de dados para exercer o controle dos processos. Antes do início dessa dimensão, as capacitações dos atores são requisitos para que a execução das tarefas ocorra de modo efetivo. O primeiro ponto indagado a respeito dessa dimensão, durante a pesquisa de campo, foi de verificar se os atores responsáveis pela gestão das CPLs receberam cursos de capacitação para execução de suas atividades dentro das Comissões. Os resultados indicam dois cenários: um positivo e um negativo. O positivo se reflete na capacitação de cerca de 46,2% dos servidores, sendo que não de modo efetivo, pois problemas como o “abandono” dos cursos foram relatados. Já 23,1% transcorreram “perfeitamente”, segundo os servidores. Chama-se atenção, entretanto, que esse último valor se refere aos cursos ofertados por outras instituições (públicas ou privadas) e não pela Escola de Governo do RN (EGRN) que tem por competência promover a capacitação e o desenvolvimento dos servidores públicos do estado do RN.

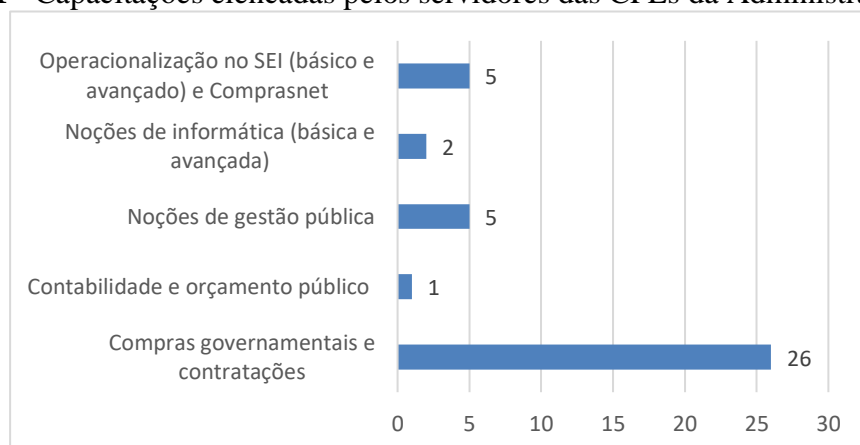
O cenário negativo, por outro lado, apresenta que 7,7% dos servidores não passaram por nenhuma capacitação e treinamentos na área de compras durante o período que se encontram atuando nas Comissões. Além disso, aproximadamente 23,1% dos atores participantes da pesquisa responderam que decidiram não se capacitar por dois motivos, como enfatizado pelos membros das CPLs da SIN, SEEC, SESED. O primeiro diz respeito a sobrecarga dos servidores em detrimento dos demais, pois muitas vezes, como afirmado por esses atores, gera-se um excesso de demandas para aqueles que se capacitaram deixando de lado aqueles que não passaram pelos cursos. O segundo motivo recai nos problemas relatados sobre os cursos ofertados pela EGRN, a exemplo do modo como são ministrados: “acelerado” e “conteúdo mal apresentado”, como indicado pelos servidores. Além desse grupo, também foi mencionado pelos demais servidores que os cursos oferecidos pela Escola de Governo deveriam passar por uma reestruturação metodológica, pois se “encontram engessados no tempo metodologicamente”. Também foi apontado a “precariedade” em relação aos equipamentos (computadores na maior parte) utilizados, já que muitas máquinas se encontram obsoletas. Além disso, evidenciaram que dividem as máquinas no momento dos cursos, inviabilizando a “prática”, o que repercute diretamente na aprendizagem. Desse modo, foi mencionado que a melhor opção de capacitação e qualificação se encontram nos cursos oferecidos por outros órgãos a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A despeito desses apontamentos a respeito dos cursos e capacitações ofertados pela EGRN, os atores responsáveis pela gestão das CPLs indicaram que necessitam de cursos e treinamentos voltados a áreas de compras governamentais e campos similares. Ao todo foram enumeradas 39 capacitações (cursos/treinamentos). Essas capacitações foram classificadas em 5 categorias visando facilitar a compreensão dos dados, quais sejam: compras governamentais e contratações; contabilidade e orçamento público; noções de gestão pública; noções de



informática (básica e avançada); e operacionalização no Sistema Eletrônico de Informações (SEI)⁹ – básico e avançado – e Comprasnet (gráfico 01).

Gráfico 01 - Capacitações elencadas pelos servidores das CPLs da Administração Direta



Fonte: elaboração dos autores (2020) com base na pesquisa realizada.

Quanto as demais questões da dimensão da execução, é possível afirmar que esse campo é o melhor trabalhado dentro das Comissões Permanentes de Licitação, tendo em vista que:

- mais de 75% dos órgãos pesquisados realizam atualização constante (a cada mudança legal ou processual) nos documentos de instrução processual (editais, minutas, extratos, checklist);
- mais de 58% possuem banco próprio de fornecedores visando facilitar o atendimento de demandas específicas.

Todavia, apesar dos aspectos positivos apontados, constatou-se problemas existentes, a exemplo de:

- 58% das Comissões não utilizam mecanismo de TI para produzir informações gerenciais no processo de tomada de decisão na gestão de compras;
- há carência por cursos, capacitações e treinamentos voltados a área de licitação, noções de gestão pública, operacionalização no SEI e informática básica.

A terceira dimensão do ciclo da gestão das compras públicas é o do controle. Essa dimensão foca no monitoramento das tarefas, comparando ao que foi planejado e o que está sendo executado.

No campo da administração pública do RN voltado para a área de compras governamentais, entretanto, destaca-se que dada a ausência de uma legislação específica a respeito das atribuições e competências, as CPLs da administração estadual acabam atuando muitas vezes em funções atípicas. Um exemplo disso é que a maior parte (cerca de 55,5%) das Comissões, aqui investigadas, exerce as atividades de gestão e fiscalização dos contratos mesmo não sendo uma atividade atribuída “normalmente” a esses órgãos. O motivo disso ocorrer, de acordo com os atores responsáveis pela gestão das CPLs, é que o quadro de servidores públicos do Rio Grande Norte se encontra defasado, necessitando ser urgentemente

⁹ É um sistema de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos utilizado no âmbito da administração pública.



renovado, tendo em vista que muitos estão esperando se aposentar e já não conseguem trabalhar como antes. Desse modo, os servidores das CPLs acumulam funções incomuns aos seus cargos para suprir as necessidades da Secretaria que atuam.

Quanto aos apontamentos da dimensão do controle, verifica-se que:

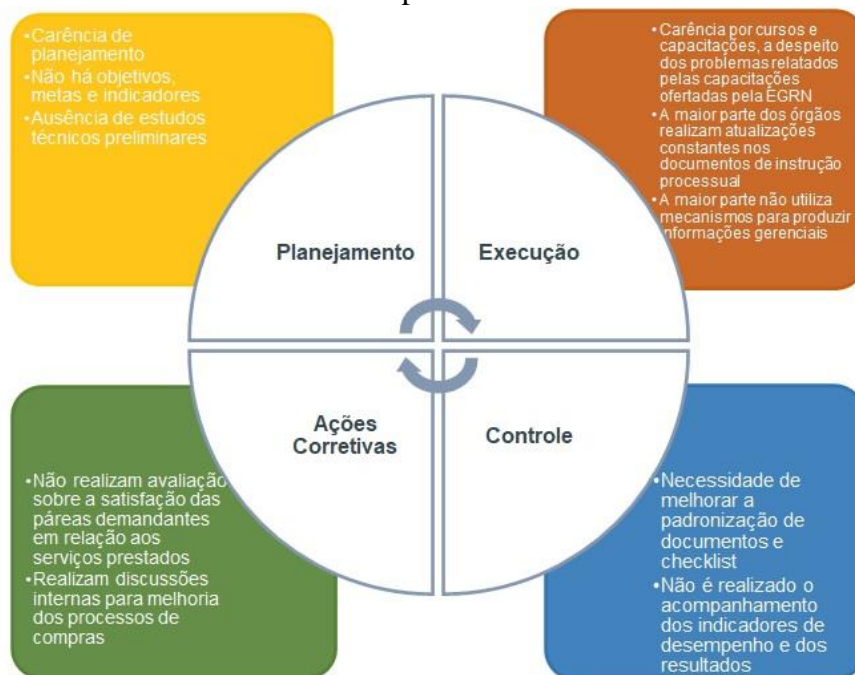
- há uma necessidade de melhorar a padronização de documentos e checklist, pois a maior parte (aproximadamente 60%) não realiza atualizações nesses mecanismos. Ademais, como relatado pelos servidores, muitas vezes eles deixam passar o checklist em função da celeridade pela qual são cobrados;
- mais de 60% dos órgãos pesquisados não realizam o acompanhamento dos indicadores de desempenho e dos resultados;

A última dimensão, ações corretivas, é tida como uma das mais relevantes, pois a partir dela poderão ser evitados os problemas anteriores. Apesar da importância, foi percebido que mais de 60% não realizam avaliação sobre a satisfação das áreas demandantes em relação aos serviços prestados, devido ao diálogo com os demais setores/órgãos das secretarias não ocorrer e quando ocorre é algo “rápido”, onde não se busca, de fato, conhecer essa avaliação.

No entanto, aproximadamente 58,3% das Comissões Permanentes de Licitação estudadas realizam discussão de forma aberta entre os membros internos, visando a melhoria do processo de compras, dos resultados ruins e os erros cometidos durante as contratações concluídas, mas no geral não exportam essas informações para alimentar o ciclo de compras da CPL.

A partir da discussão realizada e com o propósito de contribuir na visualização dos principais apontamentos analisados do ciclo de gestão das compras públicas, a figura 02, a seguir, expõe a sistematização dos pontos mais importantes do presente estudo.

Figura 02 - Ciclo de Gestão das Compras Públicas das CPLs do Governo do RN

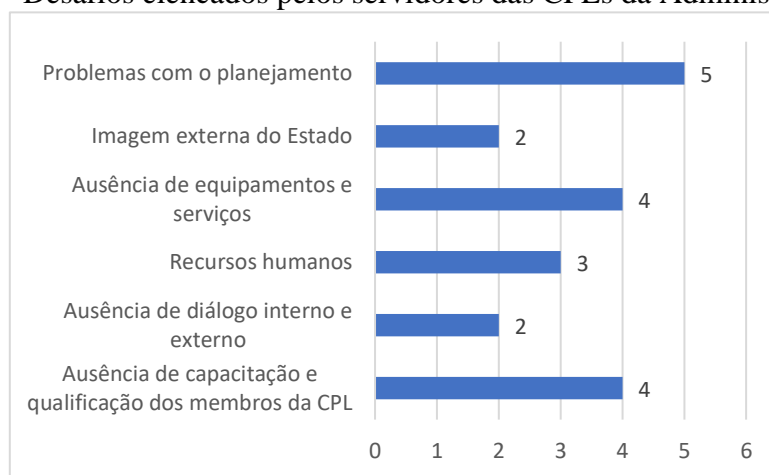


Fonte: elaboração dos autores (2020) com base na pesquisa realizada.



No que diz respeito aos principais desafios, a partir da aplicação dos questionários (13 ao total) junto aos atores responsáveis pela gestão das Comissões Permanentes de Licitação, foi possível verificar quais são os principais obstáculos impostos nos processos de gestão das compras governamentais das CPLs da administração direta. Ao todo, foram listadas 21 situações que dificultam o processo. As situações foram classificadas em 6 categorias, sendo: ausência de capacitação e qualificação dos membros da CPL; ausência de diálogo interno e externo; recursos humanos; ausência de equipamentos e serviços; imagem externa do Estado; e problemas com o planejamento (gráfico 02).

Gráfico 02 - Desafios elencados pelos servidores das CPLs da Administração Direta



Fonte: elaboração dos autores (2020) com base na pesquisa realizada.

Percebe-se que muitas são as questões a serem trabalhadas pelos gestores públicos do Governo do RN para que a centralização das compras possa ocorrer no estado do Rio Grande do Norte. Problemas de relacionamento (conflito) entre os servidores e tomadores de decisão, assim como a ampliação do gasto público oriundo da fragmentação das compras são desafios a serem superados no âmbito da administração estadual

CONCLUSÃO

No caso da administração pública do estado Rio Grande do Norte, muitas são as restrições que ainda necessitam ser vencidas no campo das compras governamentais pela Gestão estadual. A maior restrição, sem sombras de dúvidas, recai sob o órgão que deveria promover a gestão das compras centralizadas: a SEAD. Para voltar a se posicionar como órgão de referência para as demais instituições do Governo RN, a SEAD precisará reassumir seu papel e, por consequência, sua conduta de direcionar e coordenar o poder de compra do Governo do estado. A partir disso, o ideal almejado pelo Governo do RN em: a) desenvolver a economia local, b) gerar empregos indiretos, c) promover economia de escala, d) reduzir o gasto público e e) otimizar o gerenciamento de informações poderá se tornar real na administração estadual.

A criação desse novo modelo de gerir as compras governamentais (centralização dessas atividades) representará uma verdadeira reforma administrativa estadual, escolha que só será



possível pela decisão da Chefe do Poder Executivo – que já sinalizou positivamente para esse trabalho – em conjunto com os demais órgãos, com fulcro na lei e nas suas competências. De certo, até o momento, é que a centralização das compras governamentais trará novos paradigmas na organização administrativa do estado do RN.

Com vistas a contribuir com o estudo aqui iniciado, será necessário, em continuidade à presente análise, averiguar como estão sendo procedidas as atividades das Comissões Permanentes de Licitação da administração indireta com o objetivo de verificar quais os principais obstáculos enfrentados pelos gestores públicos desses órgãos para uma futura centralização das compras governamentais nesse campo. Além disso, também se faz necessário acompanhar se a meta de implantar uma Central de Compras no Governo do RN – presente no PPA estadual (2020-2023) – será, de fato, cumprida com vista ao desenvolvimento do estado do Rio Grande do Norte.

Por fim, as reflexões discorridas neste trabalho colaboram na compreensão da realidade local do RN, no qual se deseja promover subsídios teóricos-empíricos aos debates acerca do presente e do futuro do planejamento e gestão das compras governamentais do estado.

REFERÊNCIAS

- FERRER, Florência. Diagnóstico da situação das Compras Públicas no Brasil. In: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Org.). **Compras Públicas Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 978-85-3523-114-4.
- FERRER, Florência. Os Desafios do Setor Público para Construir um novo Modelo de Compras. In: VI Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013, Brasília. **Anais do VI Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013, p. 1-17.
- RABELLO, Camila Chagas; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **Eficiência e Combate à Corrupção nas Compras Públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. 146 p. v. 1. ISBN 978-85-384-0545-0.
- RAUEN, André. Mercados para a Inovação: Compras Públicas e Regulação/Normalização no Brasil. **RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 52, ed. Especial, p. 7-10, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/170801_radar_52.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2020-2023: Planejamento, Transparência e Integração**. Natal/RN, 2019.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Projeto de Modernização da Política de Recursos Humanos do RN**. Natal/RN, 24 de maio de 2018. Disponível em:



<http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/65223afa96439d4dfc93cf45abf42663.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de Compras e Melhoria da qualidade do Gasto Público no Brasil. In: VIII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2015, Brasília. **Anais do VIII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2015, p. 1-31.

TERRA, Antonio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**. Distrito Federal, v. 1, p. 46-70, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%20c3%9aBLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2020.