



MAPEAMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS CENTRAIS DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: PARÂMETROS PARA O RN

Karoline de Oliveira¹

Brunno Costa do Nascimento Silva²

RESUMO

As centrais de compras governamentais são um modelo de gestão adotado para dar celeridade e eficiência às compras públicas. Para além do seu impacto econômico, elas podem contribuir para adoção de práticas administrativas mais eficientes, como a construção de um catálogo de materiais, a padronização dos procedimentos e dos documentos e um planejamento estratégico. O objetivo deste artigo é mapear a estrutura organizacional das centrais de compras públicas no Brasil e, ainda, compreender o tipo de centralização adotado. Para tanto, os dados utilizados foram coletados a partir de reuniões realizadas com os estados: Maranhão, Rio Grande do Sul, Paraíba e Mato Grosso. Essas reuniões fazem parte do planejamento em curso para a implantação de uma centralização de compras públicas no Governo do Rio Grande do Norte. Portanto, este artigo reserva uma descrição sobre cada modelo adotado, como forma de suscitar a expertise necessária para esse projeto. Como principais resultados, essa descrição dos casos visa contribuir para o conhecimento de diferentes realidades, indicando, ainda, que é importante considerar fatores endógenos para adaptar os modelos à realidade local.

Palavras-chave: Compras governamentais; Centralização das Compras Públicas; Gestão.

¹ Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, exerce a função de Pesquisador/Bolsista na SEAD/FAPERN. E-mail: karoline.deoliveira2@gmail.com

² 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.



INTRODUÇÃO

Dentro das atividades-meio desenvolvidas no âmbito da administração pública, a gestão das compras governamentais é uma das mais desafiadoras, pois envolve a complexidade do arcabouço legal que precisa ser observado em todos atos do processo licitatório, o planejamento das ações, atentando aos prazos e as restrições financeiras dos governos, e a capacidade técnica e operacional necessária as equipes (PUBLIO, ANDRADE e LEOCÁDIO, 2017). A magnitude das compras públicas se dá não apenas pelos valores representados pelo poder de compra do Estado brasileiro, que Segundo Lima (2015) movimentava cerca de meio trilhão de reais por ano, mas também pela sua função de prover bens e serviços e impactar em diversos atores econômicos.

As compras governamentais podem ser entendidas como um sistema que visa atender objetivos econômicos, sociais e ambientais (COSTA, 2019). Elas contribuem para o desenvolvimento econômico por meio de seu caráter multidimensional, como uma ação estratégica, operacional e de governança. Para Terra (2018) o uso correto do poder de compra do Estado pode contribuir para desenvolver economicamente setores e regiões do país, servindo, ainda, como uma forma eficaz de transferência de renda.

Diante do cenário de crise política, econômica e fiscal, em que os estados têm tido cada vez mais dificuldades de receita para financiamento de suas políticas, a necessidade de aprimorar as compras públicas é elementar. Entretanto, o processo de aperfeiçoar a gestão de compras não é tarefa simples, exigindo mudanças que provocam impactos organizacionais, burocráticos e legais. Nesse sentido, muitos municípios e estados brasileiros têm buscado um redesenho da gestão de compras, através da centralização³ como modo de dar celeridade, eficiência e economicidade aos processos licitatórios.

Este trabalho tem como foco contribuir para o levantamento de informações sobre os modelos de compras governamentais adotados em diferentes estados brasileiros. Essa pesquisa faz parte do planejamento das compras governamentais no estado do Rio Grande do Norte (RN). Este planejamento, que ainda está em andamento, se inicia com a realização de reuniões com representantes das secretarias de diferentes estados, sendo eles: Rio Grande do Sul, Paraíba, Mato Grosso e Maranhão. Essas reuniões ocorreram de modo virtual, dado o atual momento de Pandemia vivenciado pelo Novo Coronavírus (COVID-19).

O objetivo das reuniões é proporcionar o conhecimento dos diferentes modelos adotados, a fim de suscitar a expertise necessária à atual gestão da Secretaria do Estado do Rio Grande do Norte em realizar a centralização. Segundo Dezolt e Barbosa (2017) existem três modelos de compras utilizados nos estados brasileiros: as compras públicas centralizadas, as parcialmente centralizadas e aquelas descentralizadas. Esta classificação será aqui utilizada para categorizar os estados até agora analisados.

³ Também chamada de compras compartilhadas, é o processo de gestão das compras públicas em uma secretaria ou órgão de determinado ente federado (União, estados, municípios), concentrando os processos administrativos e de planejamento das aquisições.



Este artigo está organizado nesta introdução e mais uma seção teórica sobre as compras públicas no Brasil. Em seguida reserva-se quatro seções para apresentação da estrutura governamental das compras públicas em cada estado de análise. Adiante, apresenta-se uma seção analítica dos modelos adotados e, por fim, as conclusões dessa pesquisa.

OS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS ESTUDADOS

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte iniciou o planejamento, em 2020, para centralização das compras governamentais do estado. A Secretaria de Estado da Administração (SEAD) ficou incumbida de realizar esse procedimento, determinado pelas Diretrizes do Plano de Ação da SEAD. Desse modo, a Coordenadoria de Compras Governamentais (COMPR) e a Coordenadoria do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), vinculadas a SEAD, iniciaram algumas atividades, a exemplo da elaboração do diagnóstico dos desafios das Comissões Permanentes de Licitação do Governo do RN, visando cumprir a meta do Governo de centralizar as compras e implantar uma da Central de Compras governamentais.

A partir dos resultados do diagnóstico, foram delineadas algumas ações com o intuito de dar seguimento ao planejamento da centralização das compras no Governo do RN. Uma das ações foi a realização de uma série de reuniões online com outros estados brasileiros que possuem centrais de compras com objetivo de compreender os diferentes modelos adotados. O presente documento apresenta um balanço da estrutura organizacional das compras públicas nos estados investigados.

Os estados abordados neste documento, foram selecionados a partir de indicação feita pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD, 2020). Nesse sentido, a análise da estrutura organizacional das secretarias é importante por demonstrar a capacidade técnica e burocrática necessária para implantação de um modelo centralizado no RN. Pois, de acordo com Paim Terra:

Uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica se define junto com todos os atores qual a melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado Estado, Secretaria e órgãos vinculados, entre outros (PAIM TERRA, 2018, p. 6).

Pensar a gestão e a estrutura necessária para realizar a centralização é, portanto, um dos objetivos desse mapeamento. Essa investigação pode subsidiar, assim, o planejamento necessário para construir uma realidade adaptada às necessidades do Estado no Governo do Rio Grande do Norte. Para Terra (2018) não existe, necessariamente, um consenso sobre o melhor modelo de gestão das compras públicas, uma vez que fazer a gestão das compras de



forma descentralizada pode contribuir para aquisição de itens específicos, considerando a necessidade de órgãos da área da saúde, educação ou segurança, por exemplo. Essas aquisições demandam ampla experiência e formação na área, para além do conhecimento dos processos licitatórios. Entretanto, a centralização pode ser ideal para compras de bens comuns as secretarias, como os materiais de expediente. Nesse sentido, o modelo adotado deve respeitar as necessidades locais, capacidade técnica, operacional e financeira, dentre outros fatores. Os estados podem, ainda, adotar uma forma híbrida de gestão.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO MATO GROSSO

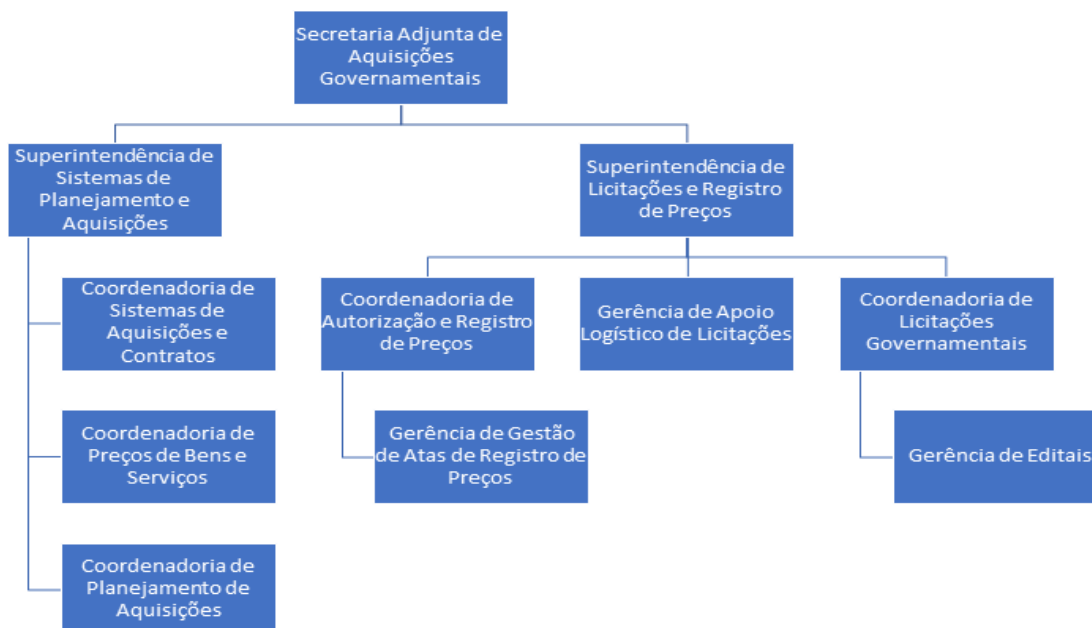
A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) é a pasta responsável pelas atividades referentes à realização do planejamento, elaboração de políticas públicas, gestão de pessoas e compras governamentais no âmbito da administração estadual do Mato Grosso (MT). A estrutura organizacional da SEPLAG é complexa e se encontra hierarquicamente dividida em 7 níveis, a saber: I - Nível de Decisão Colegiada; II - Nível de Direção Superior; III - Nível de Apoio Estratégico e Especializado; IV - Nível de Assessoramento Superior; V - Nível de Administração Sistêmica; VI - Nível de Execução Programática; VII - Nível da Administração Descentralizada.

No que diz respeito às compras públicas do estado do MT, a Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais (SAAG), vinculada à SEPLAG, é incumbida pelo exercício do planejamento de aquisições (produtos corporativos, bens e serviços de interesse geral), licitações e registro de preços. A Secretaria Adjunta se encontra regulamentada pelo Decreto nº 840, de 10 de fevereiro de 2017, compondo o II Nível de Direção Superior no organograma da instituição, uma vez que as atividades da Secretaria são organizadas por uma estrutura funcional, onde existem agrupamentos por função comum ou unidades de negócios em diferentes níveis.

Dentro da estrutura da Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais, existem duas Superintendências com as seguintes coordenadorias e gerências:



Figura 01 – Organograma da Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais



Fonte: Governo do Mato Grosso, 2020.

Além disso, a Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais possui uma Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos com um procurador vinculado diretamente às aquisições de compras governamentais para analisar minutas, atas, ajustes e acordos e emitir pareceres. Segundo Art. 54, inciso XI, do Decreto nº 840/2017, a Secretaria pode licitar ou autorizar outras secretarias a fazer licitação de exceções (alguma demanda específica): “outros bens e serviços de interesse geral, a serem definidos pela Secretaria de Estado e Gestão por instrução normativa”.

Em relação à sua composição, possui 24 pregoeiros sendo 9 alocados na Secretaria de Aquisições Governamentais e os outros divididos nas secretarias de segurança pública, saúde e educação. O órgão conta, atualmente, com uma equipe de 6 pessoas para elaboração de Termo de Referência em relação às principais demandas. Esses profissionais pertencem às áreas de administração, engenharia, direito e contabilidade.



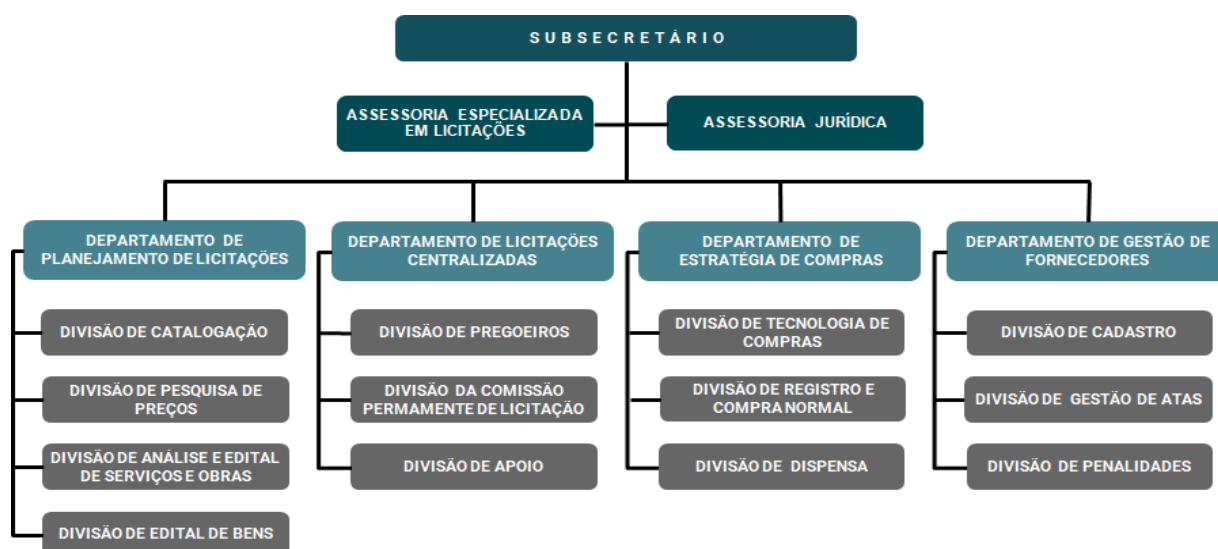
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS NO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL

No Governo do Rio Grande do Sul (RS), a pasta responsável por realizar as atividades referentes à gestão de pessoas, gestão do patrimônio e gestão das compras governamentais é a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG).

Com relação, especificamente, às compras públicas, a Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), vinculada à SEPLAG, é incumbida pela administração, planejamento das licitações (centralizadas e descentralizadas) e gerenciamento dos contratos. A CELIC foi concebida dentro da estrutura da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), mediante a promulgação do Decreto nº 49.291, de 26 de junho de 2012. Posteriormente, a SMARH foi redesenhada como SEPLAG através da Lei nº 15.246, de 2 de janeiro de 2019.

No tocante as principais atribuições e competências da CELIC, pode-se elencar o planejamento, coordenação e controle das políticas e as atividades de licitações, gerenciamento de credenciamento eletrônico de fornecedores, a padronização dos bens e serviços, organização do catálogo único de especificações para aquisições, bem como a administração do sistema de registro de preços. O Decreto nº 49.364, de 12 de julho de 2012, introduz alterações no Decreto nº 49.291/2012, relativo à centralização do processo licitatório para os órgãos e as entidades integrantes da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações do Estado do Rio Grande do Sul, com a exceção da Secretaria de Saúde, do Instituto Rio Grandense do Arroz, da Superintendência do Porto do Rio Grande (SPH) e da Secretaria da Segurança Pública. Já no que diz respeito a estrutura organizacional da CELIC, a Subsecretaria é composta por 6 departamentos que podem ser vislumbrados na ilustração da figura 02.

Figura 02 - Subsecretaria da Administração Central de Licitações





A CELIC possui atualmente 64 funcionários distribuídos nessa divisão departamental. Essa secretaria obteve, em 2019, um valor de 21,41% de economia nos 2.335 itens licitados de forma centralizada.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS NO GOVERNO DO MARANHÃO

No Governo do Maranhão a Secretaria Adjunta de Registro de Preços (SARP) é vinculada à Secretaria de Estado, Gestão e Patrimônio (SEGEP). Esta secretaria se constitui enquanto um programa de Compras Governamentais e é uma ação do Estado que tem por objetivo gerar o desenvolvimento estadual, o fortalecimento do mercado interno e das pequenas e grandes empresas. Por isso, muitas licitações ocorrem no modo pregão presencial.

Instituída pelo Decreto N° 36.184 de 2020, a SARP é responsável por gerenciar o Sistema de Registro de Preços de maior demanda e as aquisições de interesse comum a todos órgãos. A SARP não é totalmente centralizada, pois possui uma central de pregoeiros para aquisições de interesse geral e cada secretaria mantém uma Comissão Permanente de Licitação para aquisições estratégicas (com exceção daquelas que não possuem unidades orçamentárias). Um exemplo é a aquisição de medicamentos na Secretaria de Saúde. Como consta no § 2° do Decreto N° 36.184:

em casos excepcionais e nos termos do art. 11, § 6°, da Lei nº 11.000, de 02 de abril de 2019, a competência para que órgãos e entidades do Poder Executivo possam realizar, por meio de sua respectiva Comissão Setorial de Licitação, procedimentos licitatórios próprios para o Sistema de Registro de Preço.

O gerenciamento do Registro de Preços e das aquisições é realizado no sistema SIGA que possui os seguintes módulos:

- I) Cadastro de Fornecedores;
- II) Catálogo de Materiais e Serviços; e
- III) Compras e Licitações, que compreende o Banco de Preços, Compra Direta, Pregões Presenciais e Eletrônicos, Concorrência, Tomada de Preço e Registro de Preços.

A SARP é composta por 22 funcionários, entre eles, 6 pregoeiros. A secretaria possui 5 unidades gestoras divididas no seguinte arranjo:

1. Unidade de Catálogo de materiais e serviços;
2. Unidade de gestão de fornecedores;
3. Unidade de TR – Solicitação de Compras;
4. Unidade de Banco de Preço;



5. Unidade de Planejamento e gestão de Registro de Preços.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS NO GOVERNO DA PARAÍBA

No estado da Paraíba a Gerência Executiva da Central de Compras está vinculada a Secretaria de Estado da Administração, regulamentada pelo Decreto Nº 26.817 de 2006. Essa Gerência executiva é responsável pelas licitações de compras de bens, materiais e serviços da administração estadual e tem por objetivo gerenciar, modernizar e dar transparência às aquisições do governo, com a participação dos fornecedores e da população.

A Central de Compras realiza aquisições de toda administração direta. Essas compras são relativas à diversos tipos de recursos materiais e humanos como material de expediente, contratação de terceirizados, armamento, munição etc. As secretarias da administração direta não possuem Comissão Permanente de Licitação, com exceção da secretaria de Educação e de Saúde. Ainda assim, a Central de Compras realiza grande parte das aquisições dessas áreas.

Atualmente o processo não acontece totalmente online, apenas o controle do processo. O portal de compras existente permite interface digital com a Controladoria do Estado, o Tribunal de Contas, Sistema de Gestão de Contratos e o Portal da Transparência. É a Central de Compras que realiza os processos de Registro de Preços. Além disso, a secretaria atua em todas as fases do processo. O Procurador da Secretaria de Administração e a Assessoria Técnica analisam os processos na fase interna e externa.

A secretaria é composta atualmente por 60 funcionários e 7 equipes de pregoeiros divididos em quatro gerências:

I – Gerência Executiva da Central de Compras:

a) Gerência Operacional de Especificação e Padronização;

1. Núcleo de Cadastro de Fornecedores;

2. Núcleo de Pesquisa de Preços;

3. Núcleo de Especificação de Materiais e Equipamentos;

b) Gerência Operacional de Licitação;

c) Gerência Operacional de Registro de Preços;

d) Gerência Operacional de Compra Direta.



DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As secretarias aqui analisadas possuem diferentes formas de realizar a gestão das compras governamentais. Essas diferenças se dão não apenas pelo modelo de centralização adotado, mas também pela estrutura administrativa necessária à organização e suporte das atividades. O quadro 1 apresenta a divisão desses estados segundo classificação de Dezolt e Barbosa (2017).

Quadro 1- Modelo de centralização adotado e estrutura organizacional

Estado	Modelo adotado	Estrutura organizacional
Mato Grosso	Parcialmente centralizado	Complexa
Paraíba	Centralizado	Complexa
Maranhão	Parcialmente centralizado	Simple
Rio Grande do Sul	Centralizado	Complexa

Fonte: Elaboração própria.

A classificação da estrutura organizacional utilizada leva em consideração o número de funcionários da secretaria, as divisões em departamentos e, também, a quantidade de atividades realizadas a partir do modelo adotado.

Percebe-se que o Governo do Mato Grosso possui uma estrutura organizacional complexa, apesar de ter um modelo de compras parcialmente centralizado, em contraponto ao Governo do Maranhão que possui uma estrutura organizacional com poucos departamentos, servidores, além de ser responsável pela centralização apenas do Registro de Preços para bens de interesse comum. Isso pode ocorrer, no caso do Maranhão, pois a instituição do Sistema de Registro de Preços neste estado é recente, com menos de um ano de atividade.

Essas evidências demonstram, também, que a adoção de uma estrutura organizacional complexa demanda tempo, planejamento e uma trajetória, como é o caso da Central de Compras do Rio Grande do Sul, que segundo fala de seus gestores, possui algumas tentativas de aquisição centralizada desde a década de 1980. Nesse sentido, é possível perceber em todas essas secretarias que o modelo de compras centralizado exige a adoção de procedimentos incrementais, melhorias organizacionais e administrativas que surgem a partir da experiência. Certamente, é preciso levar em consideração que o tipo de modelo adotado importa, mas ele está diretamente relacionado às escolhas políticas locais, as necessidades e possibilidades administrativas e de gestão.



CONCLUSÃO

As centrais de compras governamentais são um modelo de gestão adotado para dar celeridade e eficiência às compras públicas. Para além do seu impacto econômico, elas podem contribuir para adoção de práticas administrativas mais produtivas, como a construção de um catálogo de materiais, a padronização dos procedimentos e dos documentos e um planejamento estratégico.

As diferentes estruturas organizacionais estudadas demonstram que o tipo de centralização adotado em cada estado pode estar relacionado às necessidades e possibilidades de gestão locais, a trajetória do planejamento de compras em cada secretaria e, não menos importante, o tempo de cada experiência. Nesse sentido, temos que fatores endógenos são importantes e devem ser levados em consideração durante o planejamento.

A realização dessas reuniões e o conhecimento de cada realidade contribui, nesse sentido, para um melhor planejamento na gestão do RN, uma vez que a troca de saberes e da expertise de outros estados pode fornecer caminhos para as decisões futuras. Ao analisar a estrutura organizacional de cada estado, podemos adaptar diferentes modelos à nossa realidade, contribuindo para a implantação de uma Central de Compras Públicas eficaz no Governo do Rio Grande do Norte.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997 (cadernos ENAP, n.10).
- CARVALHO, W. **A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90:** controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. Revista do Serviço público, Brasília, v. 48, n. 3, p. 5-35, 1997.
- CONSAD. **Compras públicas estaduais:** boas práticas brasileiras. Consad, 2016.
- COSTA, Caio César de Medeiros. **Compras públicas:** para além da economicidade / Caio César de Medeiros Costa, Antônio Carlos Paim Terra -- Brasília: Enap, 2019.
- DEZOLT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. **Desafios e Perspectivas para a comparação do desempenho de compras dos estados e suas boas práticas:** A proposta de um meta-modelo de avaliação. X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2017.
- LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- MARANHÃO. Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores. **Estrutura organizacional,** 2020. Disponível em: <https://www.segep.ma.gov.br/conteudo?/3/Estrutura_Organizacional>. Acesso em: 16 de nov. de 2020.
- MATO GROSSO. Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais. **Portal de Aquisições,** 2020. Disponível em: <<https://aquisicoes.seplag.mt.gov.br/#>>. Acesso em: 15 de nov. de 2020.
- PARAÍBA. **Central de Compras,** 2019. Disponível em: <<http://www.centraldecompras.pb.gov.br/>>. Acesso em: 15 de nov. de 2020.
- PUBLIO, M.C.M.; ANDRADE, G.A.; LEOCÁDIO, A.L. **GESTÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS.** Um caso para o ensino em estratégia e políticas públicas. **X Congresso CONSAD de Gestão Pública.** Brasília, 2017.



14° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO
PÚBLICA DO RIO GRANDE
DO NORTE

A REINVENÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
NOVOS CENÁRIOS, NOVOS DESAFIOS

01-04
DEZ 2020

RIO GRANDE DO SUL. Subsecretaria de Administração Central de Licitações.
Sobre a CELIC, 2020. Disponível em:
<<http://www.celic.rs.gov.br/index.php?menu=quemsomos&cod=>>. Acesso em:
20 de nov. de 2020.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para
a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de
Administração Pública (Enap). Mai-2018, 22p.