

Compras públicas inteligentes: um estudo de caso a partir da elaboração do Plano de Contratações Anual - PCA/2025 no IDEMA/RN

RESUMO: Este artigo tem como objetivo refletir sobre o planejamento das contratações no IDEMA/RN, buscando auxiliar na superação de entraves, falhas e promover as adequações necessárias para a segurança jurídica e a melhoria dos resultados das compras públicas do órgão. Para alcançar tal intento, o estudo contou com a realização de pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários semiestruturados como técnicas de coleta de dados. As discussões teóricas foram sistematizadas a partir de buscas em periódicos científicos acerca das categorias de análise discutidas: compras públicas no Brasil, compras públicas inteligentes e inovação em compras públicas. O questionário de coleta de dados preliminar foi aplicado com 7 (sete) colaboradores do órgão, dentre eles bolsistas e servidores de 5 (cinco) setores vinculados à Diretoria Administrativa. Foram coletados dados secundários junto ao Núcleo de Planejamento, Gestão e Inovação – NPGI. Os dados foram analisados com auxílio de gráficos e quadros. Como principais achados, tem-se: i) Na construção do PCA/2025, constatou-se que em termos de operacionalização do sistema Compras.gov, o órgão não encontrou grandes dificuldades; ii) os maiores entraves consistiram em dimensionar projetos que ainda não tinham pesquisa de mercado, levantamento de quantitativos, a indicação correta das unidades de medida utilizadas, de maneira a alimentar a plataforma, bem como a necessidade do (re)planejamento de algumas contratações para atender as necessidades do órgão, que já não eram atendidas como em anos anteriores; iii) Apesar do órgão ter criado um núcleo de planejamento, há indícios de que há a necessidade da criação de uma equipe de planejamento específica para contratações que atue de forma contínua no órgão.

Palavras-chave: Planejamento de contratações; Compras públicas; Inovação em compras públicas.

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas representam em média entre 18% (em países da OCDE) e 30% do PIB nacional (em países em desenvolvimento). Em 2012, no Brasil, as compras públicas representaram 21,5% do PIB nacional. Há, portanto, um potencial relevante do poder público, diante de seu grande poder de compra, em atuar como agente de transformação rumo a um consumo mais sustentável (ICLEI, 2015).

No âmbito do IDEMA, a observação empírica dos processos de contratações e aquisições vem demonstrando uma realidade de falta de padronização nos fluxos de processos, desarticulação do setor administrativo e financeiro, onde cada setor apresenta um entendimento sem que haja um diálogo entre todos os envolvidos nas contratações, o que enseja muitas vezes na morosidade processual. Outro gargalo é a prática rotineira de contratação por meio de adesão às atas de registro de preço,

que deveria ser a exceção, já que a regra é licitar, o que demonstra a dificuldade que o órgão tem em planejar suas compras.

A morosidade dos processos vem ensejando em outra problemática, qual seja o desinteresse dos fornecedores em participar das licitações realizadas pelo órgão, o que é perceptível, por exemplo, na fase de pesquisa mercadológica, onde vem sendo necessário estender várias vezes o prazo para obter no mínimo três cotações para formar a cesta de preços, em razão dos fornecedores não enviarem orçamentos.

No que se refere ao planejamento das contratações, o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) esmiuçou o procedimento de planejamento da contratação com a edição da IN nº 1, de 29 de março de 2018, que instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e impôs a elaboração do Plano Anual de Contratações de Bens, Serviços, Obras e Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O modelo de planejamento das contratações públicas preconizado pelo antigo MPDG estabeleceu a necessidade de elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC), que deve ser elaborado no ano anterior à sua efetiva implementação (Brasil, 2018).

Com o advento da Lei 14.133/21 no ano de 2024, passou-se a ser obrigatório que todas as contratações estivessem alinhadas ao Plano de Contratações Anual - PCA. Desde então, o Estado do RN passou a pautar as discussões sobre a elaboração do PCA nos órgãos da Administração Estadual. Entretanto, a Portaria nº 1046/2023 - GS/SEAD prorrogou a exigência de elaboração do PCA para o ano de 2023, tornando-a obrigatória a partir do ano subsequente, de modo que o planejamento seria consolidado em 2024 para o ano de 2025.

Dessa maneira, no âmbito do IDEMA/RN, uma comissão foi criada em 13/07/2023 para elaboração do PCA 2024, conforme teor da Portaria SEI nº 326/2023, que consolidou as demandas de contratação de todos os setores do órgão, no âmbito do Processo SEI nº 02810010.001325/2023-86. Já no ano de 2024 uma comissão de apoio foi criada para dar suporte à equipe, especialmente no cadastro dos Documentos de Formalização de Demanda – DFD's no sistema Compras.gov, formada por bolsistas/servidores dos seguintes setores: CAF, UIAG, GAAG, UIFC, CPL, NPGI e ASSJUR.

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre o planejamento das contratações no IDEMA/RN, buscando auxiliar na superação de entraves, falhas e promover as adequações necessárias para a segurança jurídica e a melhoria dos resultados das compras públicas do órgão. A partir disso, foram traçados objetivos específicos: a) Discutir as possibilidades teóricas no campo das compras públicas no Brasil; b) Sistematizar as dificuldades e desafios para o planejamento das contratações do IDEMA/RN, com foco para a elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA 2025; c) Entender a dinâmica dos processos administrativos do órgão; d) Propor estratégias inovadoras para as contratações do IDEMA/RN, contribuindo com o planejamento, a superação de gargalos, visando promover a segurança

jurídica, a melhoria dos resultados e efetivar uma gestão de compras inteligente no órgão.

Nesse sentido, adotamos como escopo teórico a discussão sobre compras públicas inteligentes, que de acordo com Terra (2018) pode contribuir para que se possam visualizar os entraves, falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas, a partir de uma perspectiva sistêmica, por meio de ações de governança e gestão, tendo um olhar estratégico de todo o ciclo de compras.

Para alcançar tal intento, o estudo conta com uma metodologia que compreende a pesquisa bibliográfica acerca das categorias analíticas em questão, a saber: “compras públicas inteligentes”, “inovação em compras públicas”, além da aplicação de questionário estruturado preliminar junto a 7 (sete) colaboradores de 5 (cinco) setores do setor administrativo do órgão, que atuaram diretamente com a elaboração do PCA 2025. Foram coletados dados secundários junto ao Núcleo de Planejamento, Gestão e Inovação – NPGI. Os dados foram analisados com auxílio de gráficos e quadros (Cortes, 1998).

O artigo está estruturado em uma seção teórica, onde se discute em linhas gerais os principais desafios das compras públicas no Brasil, alinhando ao debate teórico contemporâneo em torno das compras públicas em torno de alguns conceitos, como os de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e Compras Públicas Inteligentes (CPI), com enfoque para esta última. Na sequência a seção metodológica, onde são apontadas as técnicas de coleta e análise de dados preliminares, além de indicação de proposta para futuras etapas do convênio, seguida dos resultados parciais e das considerações finais com os principais achados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Baily et al. (2000), indicam que 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. Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadoras e otimizadas.

De acordo com Costa & Terra (2019), a atividade de compras públicas é visualizada em toda a sua complexidade, envolvendo aspectos como o próprio ciclo da gestão, envolvendo as dimensões correlatas, os múltiplos *stakeholders*, o processo de logística e da gestão de suprimentos, bem como tem estreita vinculação com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo, como, por exemplo, o desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa maneira, o processo de compras tem se tornado cada vez mais complexo, principalmente no âmbito público, considerando que possui normativas e processos mais rígidos, ao contrário do âmbito privado. Cada vez mais ocorrerá uma ênfase na gestão de compras focalizando seu papel estratégico, principalmente no

âmbito público, que vive um novo paradigma das compras públicas. Essa mudança de paradigma exige um olhar para todo o ciclo e dimensões que envolvem as compras, o que é “fundamental para que se possa visualizar os desafios, os gargalos e as oportunidades que permeiam a atividade de compras no setor governamental” (Costa; Terra, 2019, p. 13).

Nesse sentido, conforme Lima (2015), o uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente 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.

Cada vez mais é exigido dos gestores e profissionais da área de compras e contratações públicas a dedicação no planejamento dos processos de compra, visando a eficiência, devendo investigar o processo em todo seu ciclo ao invés de um processo fragmentado e, com isso, possibilitar o uso racional dos recursos e maior eficácia e efetividade nas contratações (Terra, 2018). Para Marrara (2011), o Estado que se eximir do dever de planejar adequadamente suas ações está ferindo o princípio da eficiência, diante da sua incapacidade de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela, de modo racional, socialmente eficaz e econômico.

Atualmente, o debate teórico contemporâneo em torno das compras públicas vem delineando alguns conceitos, como os de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e Compras Públicas Inteligentes (CPI). O conceito de compras públicas sustentáveis, apresentado pelo *International Council for Local Environmental Initiatives*, Iclei (2007), define que estas são destinadas à melhora da eficácia dos contratos públicos e do uso do poder de mercado para trazer benefícios sociais e ambientais, tanto local quanto globalmente. A partir desse paradigma relatado, o objetivo das compras públicas perpassa a economicidade do processo, e a proposta considerada mais vantajosa é aquela que garante a maior contribuição à visão estratégica do órgão.

Terra (2018) pontua que o conceito de compras públicas inteligentes foi criado a partir de uma análise multidimensional e englobando todo o ciclo de compras, e que pode contribuir para que se possa visualizar os entraves, falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas.

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 (Terra, 2018).

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 (Barbosa, 2015, p. 41).

Florencia Ferrer (2015) também lança a importância deste novo pensar sobre as compras públicas, destacando que hoje se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade, vantagens que precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada de compras.

Teixeira et al. (2015) destacam que se deve buscar elevar o esforço de inteligência em compras públicas. Os autores sinalizam que este esforço de inteligência não deve ser traduzido apenas como a informatização dos processos, mas sim por meio de ações de governança e gestão, tendo um olhar estratégico do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como um processo estratégico dentro da organização.

3. METODOLOGIA

Nessa primeira fase do projeto, o presente estudo contou com a realização de pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários semiestruturados como técnicas de coleta de dados. No que se refere à pesquisa bibliográfica, foram sistematizadas discussões teóricas em periódicos científicos acerca das categorias de análise discutidas, a saber: Compras Públicas no Brasil, Compras Públicas Inteligentes – CPI, inovação em compras públicas.

Com o intuito de promover uma aproximação com o campo empírico estudado, foi realizada a aplicação de um questionário semiestruturado com a equipe responsável pela consolidação dos Documentos de Formalização de Demanda – DFD's e do PCA na Plataforma Compras.gov, com o intuito de identificar os maiores gargalos do órgão com relação ao planejamento das contratações.

Quadro 1 - Perfil dos(as) participantes da coleta de dados preliminar

Perfil	Variáveis	Absoluto	%
Função	Bolsista	5	71%
	Servidor	2	29%
	Gestor	0	0%
Setor de atuação	CAF	1	14%
	CPL	2	29%
	NPGI	2	29%
	UIAG	1	14%
	UIFC	1	14%
Total de respondentes		7	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados com a técnica de análise de discurso, que “busca os efeitos de sentido relacionados ao discurso”

(Caregnato; Mutti, 2006, p. 684), visando compreender os sentidos que o sujeito manifesta através do seu discurso. Já os dados quantitativos foram sistematizados com o auxílio de gráficos e quadros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados coletados junto à equipe responsável pela elaboração do PCA 2025 constataram que o processo iniciado ainda no ano de 2023, em que foi construída uma planilha com todas as demandas de contratação para o órgão, teve sua culminância em março/2024, quando do início dos trabalhos de cadastramento das contratações do órgão na plataforma Compras.gov. O processo, além da operacionalização dos Documentos de Formalização da Demanda – DFD na referida plataforma, envolveu também a realização de reuniões, diálogo com setores, além da consolidação do planejamento, conforme pode ser percebido no gráfico 1:

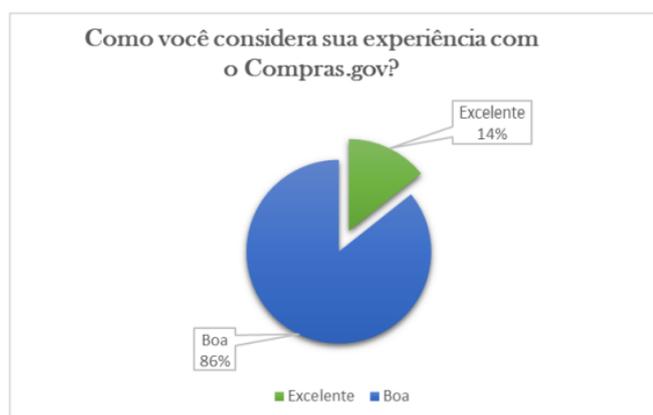
Gráfico 1: Principais atividades desempenhadas pela equipe responsável pelo PCA 2025



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

No que se refere à manipulação da plataforma Compras.gov, percebeu-se que a equipe responsável, ora entrevistada, não encontrou grandes dificuldades, tendo avaliado como “boa” e “excelente” a experiência, conforme gráfico 2:

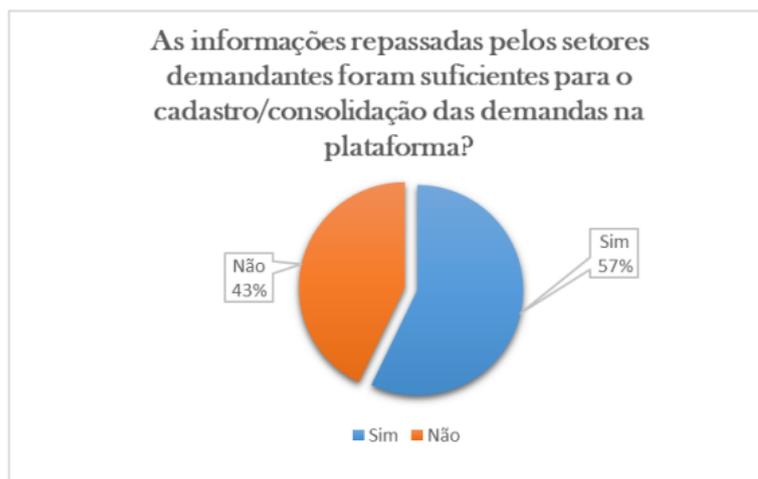
Gráfico 2: Experiência da equipe com o *Compras.gov*



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Dessa maneira, o que foi percebido é que o grande gargalo encontrado pela equipe foi relativo às informações repassadas pelos setores requisitantes, pois mesmo as demandas tendo sido sistematizadas em uma planilha, surgiram dúvidas quando da criação dos DFD's na plataforma do Compra.gov, por exemplo, na elaboração da justificativa, descrição das especificações e valores, conforme pode ser percebido no gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3: Opinião da equipe sobre as informações repassadas pelos setores demandantes



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Corroborando com esse entendimento, as falas dos entrevistados demonstram que as informações foram insuficientes e, mesmo tendo por base outros processos de aquisições de mesma natureza em anos anteriores, haviam informações desatualizadas.

A maior dificuldade, ao meu ver, foi o planejamento em si. Como as informações foram obtidas, como os setores fizeram o planejamento, quais parâmetros foram utilizados, as unidades de medida utilizadas, o preço de cada item, dentre outras coisas (Planejador 1, informação verbal, 2024).

Dessa maneira, os maiores gargalos identificados pela equipe dizem respeito ao dimensionamento dos projetos que ainda não tinham pesquisa de mercado realizada em anos anteriores, e mesmo aqueles que já tinham cotação em alguns casos estavam desatualizados. Outro aspecto levantado é que algumas demandas precisaram ser replanejadas para atender as necessidades do órgão, que já não eram atendidas como em anos anteriores.

A maior dificuldade não foi o preenchimento da plataforma, mas quais etapas seriam necessárias para a elaboração do PCA. Faltou um planejamento prévio e designação de responsáveis por conduzir e acompanhar essa demanda no tempo previsto (ainda em 2023 referente ao PCA 2024, por exemplo). Ademais, a coleta inicial das informações junto aos setores demandantes foi falha, não havendo a clareza de quais

informações seriam realmente importantes para o cadastro do PCA, considerando a necessidade de criação de DFDs na plataforma, etc. (Planejador 3, informação verbal, 2024).

De acordo com a fala do Planejador 3, a coleta inicial foi falha pois suscitou várias lacunas que foram percebidas quando do momento do cadastro dos DFD's no Compras.gov, o que indica que esse tipo de planejamento de contratações deve ser realizado de maneira contínua e em constante diálogo com os setores demandantes, e não só quando for cadastrar no sistema.

Para os próximos anos, esse processo deve ser repensado e feito com maior antecedência, de modo a garantir que todos os setores sejam consultados e haja um maior filtro dessas informações, a fim de evitar solicitações em duplicidade e/ou ausência de itens importantes para a execução das atividades do órgão (Planejador 3, informação verbal, 2024).

Nesse sentido, a fala do Planejador 3 vai ao encontro dessa constatação, uma vez que o participante da entrevista indica como sugestão para os próximos anos que a etapa de planejamento seja feita com mais antecedência, a fim de evitar ausências ou duplicidades nas demandas de contratação.

5. CONCLUSÕES

Os dados coletados indicam que o IDEMA não encontrou grandes dificuldades na operacionalização da plataforma Compras.gov para cadastro de Documentos de Formalização de Demanda – DFD do PCA 2025. O grande gargalo encontrado se relacionou com o entendimento da equipe de cadastro e consolidação das demandas sistematizadas em coleta inicial, onde se percebeu lacunas, demandas em duplicidade, especificações de itens insuficientes e que já não atendiam a necessidade atual do órgão, que não é igual a de anos anteriores, bem como a presença de demandas que nunca tinham tido sido feitas pesquisas mercadológicas ou apresentaram valores desatualizados.

De acordo com as entrevistas realizadas, há um indicativo da necessidade desse tipo de planejamento de contratações ser realizado de maneira contínua e em constante diálogo com os setores demandantes, e não só quando for cadastrar no sistema Compras.gov.

A IN 58/2022, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e governo digital do Ministério da Economia, estabelece que a equipe de planejamento é responsável pela execução das etapas de planejamento das contratações, dentre eles a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, muito embora não seja obrigatório a criação de unidade específica para a referida equipe no organograma dos órgãos.

O que nos leva a refletir sobre uma dificuldade da gestão estabelecer as reais atribuições da equipe de planejamento de contratações, no caso de que não seja criada unidade específica para tal equipe, com autonomia e funções bem

delineadas. A experiência do ano de 2023 demonstrou que, embora criada comissão para elaboração do PCA, esta que tinha outras atribuições e não atuava exclusivamente com o planejamento de contratações, acabou por fragilizar o processo.

Ao que parece, além do cadastro de Documentos de Formalização de Demanda que são publicizados no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal, a elaboração do ETP, conforme a IN 58/2022, bem como a análise de riscos, caracterizam-se como documentos técnicos que fazem parte do planejamento das contratações, e que competem à equipe de planejamento elaborar e/ou acompanhar.

Portanto, para as próximas etapas de pesquisa, analisar-se-á a viabilidade de criação de uma equipe de planejamento de contratações no órgão que atue de forma contínua, e não somente para construção do PCA, e aglutine as atribuições técnicas de elaboração/acompanhamento dos Estudos Técnicos Preliminares, Planos de Contratações Anual e Análises de Riscos. Desse modo, há que se discutir se essa equipe poderia atuar dentro do NPGL ou seria vinculada diretamente à Diretoria Administrativa e/ou Comissão Permanente de Licitações, sendo o requisito principal o acompanhamento e/ou elaboração contínuo dos documentos mencionados junto aos setores requisitantes.

REFERÊNCIAS

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, Alexandre 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.

BRASIL. Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e governo digital do Ministério da Economia. **Instrução Normativa SEGES nº 58, de 08 de agosto de 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoesnormativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: 2021.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.

CIRO, Campos Christo Fernandes. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4, 2019. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525006>. Acesso em: 31 mar. 2024.

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de Coleta e Análise Qualitativa de Dados. **Revista Cadernos de Sociologia**. 1998, v.9, nº9, p.11-47.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. – Brasília: Enap, 2019.

FERRER, Florencia. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

ICLEI. **Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis**. 3ª ed. São Paulo, 2015. Disponível em: https://e-lib.iclei.org/wpcontent/uploads/2018/10/Manual_Procura_BR_final.pdf. Acesso em: 01 abr. 2024.

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.

MARRARA, Thiago. A atividade de Planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011.

TEIXEIRA, Hélio Janny e PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do e NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. **Anais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD**, 2015.

TERRA, Antonio Carlos Paim. **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: 20 mar. 2024.