

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

COMPRAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS: A EXPERIÊNCIA DO
ESTADO DO AMAPÁ

RODRIGO MARQUES PIMENTEL

Brasília-DF, 2023

RODRIGO MARQUES PIMENTEL

**COMPRAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS: A
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Brasília-DF 2023

RODRIGO MARQUES PIMENTEL

COMPRAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 11 / 07 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho - Orientador

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Prof. Dr. Luiz Augusto Ferreira Magalhães

P644c Pimentel, Rodrigo Marques

Compras públicas centralizadas: a experiência do estado do Amapá/ Rodrigo Marques Pimentel. – Brasília: IDP, 2023.

138 p.

Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

1. Amapá. 2. Compras públicas. 3. Licitação. I. Título.

CDD: 341.3527

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Foi um grande passo acadêmico dado, sem dúvidas foi um grande desafio esta etapa. Sinto a sensação de dever cumprido e de que o melhor trabalho possível foi feito.

Agradeço a Deus, aos meus pais, a minha namorada, aos meus amigos e colegas de trabalho, por todo o apoio fornecido nesta difícil jornada. Agradeço ao Professor Orientador Milton de Souza Mendonça Sobrinho por todo o apoio dado, pela paciência, pelas brilhantes lições e pela análise aprofundada da dissertação, orientando de maneira didática e precisa.

Por fim, agradeço ao IDP em oportunizar professores tão capacitados para ministrar as aulas, as quais foram extremamente valiosas e com uma densidade de conteúdo extremamente aprofundada.

RESUMO

Estimulada pela Lei nº 14.133/2021, a centralização de compras públicas é um modelo de referência a ser adotado por toda a administração pública brasileira, uma vez que uniformiza os processos e padroniza as aquisições, naquilo que é comum. O presente estudo analisa a implantação do modelo centralizado de compras públicas do Poder Executivo do Estado do Amapá, objetivando-se alcançar um panorama detalhado do modelo adotado. Nesse contexto, obteve-se o seguinte problema de pesquisa: a implantação do modelo centralizado resultou em melhorias no processo de compras públicas do Amapá? Além disso, a metodologia adotada baseia-se em um estudo de caso, bem como na coleta de informações em sistemas oficiais, acrescida de pesquisa bibliográfica e documental, questionários e entrevista semiestruturada, de modo a colher também a impressão dos gestores e técnicos sobre o sistema centralizado e seus resultados. Como resultado apurou-se que de uma perspectiva geral o modelo centralizado funciona bem no Estado, no entanto se tornam necessários ajustes e aprimoramentos em áreas do modelo centralizado que ainda carecem de investimentos, como o planejamento, celeridade processual e articulação com alguns órgãos e entidades do Estado.

Palavras-chave: Amapá; Compras centralizadas; Compras públicas; Licitações.

ABSTRACT

Stimulated by Law n° 14.133/2021, the centralization of public procurement is a reference model to be adopted by the entire Brazilian public administration, since it standardizes processes and standardizes acquisitions, in what is common. This study analyzes the implementation of the centralized model of public procurement by the Executive Branch of the State of Amapá, with the aim of achieving a detailed overview of the adopted model. In this context, the following research problem was obtained: did the implementation of the centralized model result in improvements in the public procurement process in Amapá? In addition, the adopted methodology is based on a case study, as well as on the collection of information in official systems, plus bibliographical and documentary research, questionnaires and semi-structured interviews, in order to also collect the impression of managers and technicians about the centralized system and its results. As a result, it was found that, from a general perspective, the centralized model works well in the State, however adjustments and improvements are necessary in areas of the centralized model that still require investments, such as planning, procedural speed and articulation with some bodies and entities of State.

Keywords: Amapá; Centralized purchases; Public purchases; Bids.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Organograma da CLC	59
Figura 2 Fluxo procedimental na licitação	62
Figura 3 Fluxo procedimental na dispensa de licitação (cotação eletrônica)	63
Figura 4 Fluxo observado nas adesões em ARP	64
Figura 5 Participação por modalidade no processo de compras	68
Gráfico 1 Militares no Pré Teste	69
Gráfico 2 Pregões sem uso de sistema de registro de preço	72
Gráfico 3 Relação de atas principais versus atas caronas	74
Gráfico 4 Economicidade	80
Gráfico 5 Impressões sobre a melhoria no processo de aquisição após a centralização	82
Gráfico 6 Impressões sobre as metas de aquisição do órgão/entidade	83
Gráfico 7 A CLC proporcionou maior quantidade de aquisição?	83
Gráfico 8 A CLC proporcionou maior padronização?	84
Gráfico 9 Celeridade após a centralização das compras públicas	85
Gráfico 10 Percepção acerca da economia de recursos	86
Gráfico 11	

Percepção acerca da segurança jurídica	87
<hr style="border-top: 1px dotted #0070C0;"/>	
Gráfico 12	
Percepção acerca da durabilidade dos bens licitados	87
<hr style="border-top: 1px dotted #0070C0;"/>	
Gráfico 13	
Percepção acerca da transparência da CLC	88
<hr style="border-top: 1px dotted #0070C0;"/>	
Gráfico 14	
Percepção acerca do planejamento com a implantação da CLC	89
<hr style="border-top: 1px dotted #0070C0;"/>	
Gráfico 15	
Confiabilidade das licitações feitas	90
<hr style="border-top: 1px dotted #0070C0;"/>	



LISTA DE QUADROS

Quadro 1

As dimensões de análise que norteiam a análise dos dados

..... **52**

Quadro 2

Secretárias integradas ao modelo centralizado

..... **129**



LISTA DE TABELAS

Tabela 1-A Modalidade de licitação e seus limites para obras e serviços de engenharia	30
Tabela 1-B Modalidade de licitação e seus limites para compras e outros serviços	30
Tabela 2 Modalidades de licitação e suas respectivas aplicações	31
Tabela 3 Linha do Tempo das Legislaçõespantes com PCDP emitidas	32
Tabela 4 Pesquisa Bibliográfica	45
Tabela 5 Análise Documental	46
Tabela 6 Questionário estruturado	49
Tabela 7 Entrevista Semiestruturada	51
Tabela 8 Riscos encontrados	64
Tabela 9 Número de processos concluídos por modalidade e por ano	66
Tabela 10 Quadro comparativo entre o uso e não uso do Sistema de Registro de Preços (SRP)	70
Tabela 11 Pregão eletrônico sem adoção do SRP, por ano e órgão/entidade	71
Tabela 12 Pregão eletrônico com adoção de SRP, por ano	73
Tabela 13 Atas de registro de preços criadas pela CLC e adesões concedidas	74
Tabela 14 Dispensas de licitação por órgão	75

Tabela 15 Maiores Graus de concordância	90
Tabela 16 Menores graus de concordância	91
Tabela 17 Resultados encontrados no eixo de melhorias futuras	95
Tabela 18 Resultados encontrados – Processos de Aquisição	131
Tabela 19 Resultados encontrados – Alcance de metas	132
Tabela 20 Resultados encontrados –Eficiência	133
Tabela 21 Resultados encontrados –Segurança jurídica	133
Tabela 22 Resultados encontrados –Melhorias futuras	134
Tabela 23 Resultados encontrados – Economia de recursos públicos.	135
Tabela 24 Resultados encontrados –Planejamento	136
Tabela 25 Resultados encontrados – Qualidade	137

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

2. CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO 23

2.1 Das Compras Públicas	23
2.2 Da Licitação Pública	26
2.2.1 Das Legislações Sobre Compras Públicas E Licitações	27
2.3 Modalidades de Licitação	29
2.3.1 Do Sistema De Registro De Preços (Srp)	33
2.4 O Modelo Centralizado e Descentralizado de Compras Públicas.....	34
2.4.1 Dos impactos do modelo centralizado.....	38
2.5 Implicações do Problema de Pesquisa para a Administração Pública	40

3. CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA 44

3.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa	44
3.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta	45
3.2.1 Da Pesquisa Bibliográfica	45
3.2.2 Da Análise Documental E Coletas De Dados Em Sistemas Oficiais	46
3.2.3 Do questionário.....	47
3.2.4 Da Entrevista Semiestruturada	50
3.3. Da Análise dos Dados	52

4. CAPÍTULO 3 – RESULTADOS E DISCUSSÕES54

4.1 Contextualizando o Caso: o modelo centralizado de compras públicas do Amapá	54
4.1.1 Histórico de integração dos órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional	55
4.1.2 Marco Inicial Para O Modelo Centralizado	57
4.1.3 O arranjo organizacional da CLC	58

SUMÁRIO

4.2 A central de licitações em números	65
4.2.1 ECONOMICIDADE APURADA.....	77
4.3 Diagnóstico das compras do Amapá em questionários.....	81
4.4 Diagnóstico da CLC em entrevistas.....	91
4.5 Juntando as pontas da discussão: quais as potenciais repercussões para a gestão pública?	99

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 104

REFERÊNCIAS 110

APÊNDICES 120

Apêndice A – Questionário Aplicado	120
Apêndice B – Roteiro Das Entrevistas Semiestruturadas.....	124
APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	125
APÊNDICE D.....	129
APÊNDICE E – Conclusões obtidas a partir das respostas às entrevistas semiestruturadas.....	131



1

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute um tema relevante da atualidade: o modelo centralizado de compras públicas, o qual também foi adotado pelo Estado do Amapá. Esse procedimento centralizado consiste na situação em que um único órgão, entidade ou departamento fica responsável por reunir a demanda de todos ou da maior parte dos órgãos ou entidades da administração pública e centralizar em uma única compra ou uma única licitação naquilo que for comum. Duran *et al.*(2010) ilustrativamente, correlaciona a compra centralizada como um departamento da administração pública, a qual tem especialização para aquisição de serviços e bens.

No conceito mais detalhado, Teixeira (2015, p. 12) assevera que a centralização ocorre basicamente quando duas ou mais unidades se agrupam para efetuar uma compra comum. O objetivo é obter celeridade na medida em que a demanda de vários órgãos e entidades é reunida em um único processo de licitação ou numa única compra e ainda obter uma economia em escala, na medida em que uma aquisição vultosa pode propiciar menores preços, na medida em que os quantitativos pedidos são maiores.

Diversas entidades da administração pública já possuem um modelo centralizado ou parcialmente centralizado de compras públicas. A nova lei de licitações, Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, traz em seu artigo 19, inciso I que “os órgãos da Administração deverão instituir instrumentos que permitam preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021, página eletrônica¹). Dessa maneira, o legislador brasileiro, já asseverou a sua preferência pelo modelo centralizado de compras públicas.

Justen Filho (2021) comentando o artigo citado no parágrafo anterior afirma que o legislador consagra no texto da lei, práticas da administração pública de cunho inovador.

No estado do Amapá, por meio de uma iniciativa do Poder Executivo, já se adota esse modelo centralizado de compras desde 2016,

¹ Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

sendo construído e regulamentado por etapas e integrando de maneira gradativa os órgãos e entidades da administração pública estadual.

O departamento responsável por concentrar a demanda dos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo do Estado do Amapá é a Central de Licitações e Contratos (CLC) e está enquadrada como um departamento da Procuradoria-Geral do Estado, tendo sido criada em 2015 e implementada no ano de 2016.

No modelo amapaense, todas as modalidades devem ser feitas através da CLC, exceto leilão, conforme assevera a Lei Complementar estadual nº 0089/2015 (AMAPÁ, 2015). Dessa maneira, o modelo centralizado pode proporcionar a padronização dos processos, procedimentos e documentos e ainda a padronização dos bens, insumos e serviços, naquilo que for comum, o que pode proporcionar economia em escala, poupando recursos públicos.

Na mesma linha de raciocínio, Justen Filho (2021, p. 362) assevera que “a centralização acarreta a ampliação de quantitativos a serem adquiridos em uma única licitação, com a entrega dos produtos ou a prestação dos serviços para uma pluralidade de órgãos e entidades distintos”.

Com relação à padronização dos bens da administração pública, Torres (2021, p. 240) observa que

Com a padronização, gera-se otimização dos custos e restam superadas dificuldades burocráticas para a precisa definição da pretensão contratual. Ademais, a padronização legítima pode incentivar a redução dos custos pelo aumento da competitividade, uma vez que o mercado passa a conhecer de forma mais transparente os objetos que serão pretendidos nas eventuais licitações (*ibidem*).

Por sua vez, Pereira Júnior (2003, p. 175) evidencia que

A padronização de materiais deve ser alvo permanente da Administração. Desde que não signifique direcionamento que contorne os princípios da igualdade e da competitividade, a padronização: a) favorece rigor na caracterização do objetivo por adquirir; b) atende superiormente, aos interesses do serviço porque enseja maior antecipação na compra, maior eficiência de manutenção e pertinência no controle de estoque e de qualidade; c) assegura aquisição de acordo, o mais possível, com as condições de mercado (*ibidem*).

Dessa maneira, já se deduz os eventuais resultados da implantação do modelo centralizado, seja na economia de recursos, seja na padronização de bens e serviços. No caso do Amapá, os órgãos e entidades da administração pública foram gradativamente incorporados a partir de 2016 às licitações feitas pela Central de Licitações e Contratos, de modo em que em 2021 há 54 (cinquenta e quatro) entidades do Poder Executivo do Amapá, totalmente integradas à CLC. E é nesse contexto em que será analisada a modelo centralizado de licitações do estado do Amapá, bem como seus impactos perante à Administração Pública estadual.

Destaca-se que a Central de Licitações e Contratos (CLC), departamento da Procuradoria-Geral do Estado encarregado da condução das compras centralizadas do Poder Executivo do Amapá, foi criada em 2015 através da Lei Complementar estadual nº 0089/2015 e implantada no ano de 2016. Deste modo, com a integração de órgãos e entidades feita de maneira gradativa e visando avaliar os resultados dessa implantação, propõe-se um estudo de caso, auxiliado por meio de coleta de informações em sistemas oficiais, acrescida de pesquisa bibliográfica e documental, questionários e ainda por meio de entrevista semiestruturada.

Para tanto, o estudo possui o seguinte problema de pesquisa: “a implantação do modelo centralizado resultou em melhorias no processo de compras públicas do Amapá?”

Considerando o problema de pesquisa, o estudo tem, portanto, o objetivo geral compreender o processo de implementação e consolidação do modelo centralizado de compras públicas no Estado do Amapá, considerando o contexto de sua criação e os respectivos fatores desencadeadores e a trajetória desse modelo.

Assim, especificamente a pesquisa levanta o histórico da Central de Compras e Licitações, quanto ao número de processos, atas de registro de preços formadas e licitações realizadas, em todas as suas modalidades e a obter a economicidade oriunda da diferença entre o valor estimado e adjudicado na licitação; além disso, descreve o arranjo organizacional atual do processo de compras, apontando suas particularidades e discutir suas implicações, analisa o modelo atualmente adotado pela CLC, órgão centralizador de compras do Estado do Amapá, compreendendo-o de maneira aprofundada, relata a percepção dos servidores dos órgãos abrangidos pela centralização,

quanto aos benefícios e dificuldades da centralização das compras e se o modelo centralizado atende de maneira satisfatória as suas demandas; e, por fim, mapeia as principais dificuldades e problemas encontrados nos procedimentos licitatórios do modelo centralizado.

zylbermann (2015) aponta que diversos entes federativos da administração pública brasileira já possuem um modelo centralizado ou parcialmente centralizado de compras públicas. Conforme mencionado anteriormente, a nova lei de licitações, Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, assevera que “os órgãos da Administração deverão instituir instrumentos que permitam preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021, página eletrônica²).

No estado do Amapá, pelo Poder Executivo, já se adota esse modelo centralizado de compras desde 2016, sendo construído e regulamentado por etapas e integrando de maneira gradativa os órgãos e entidades da administração pública estadual. Destarte, o modelo centralizado proporciona a padronização dos processos, procedimentos e documentos e ainda proporciona a padronização dos bens, insumos e serviços, naquilo que for comum, o que pode proporcionar economia em escala, poupando recursos públicos.

E é nesse contexto em que será analisado o modelo centralizado de licitações do estado do Amapá, bem como sua importância e inserção no âmbito da administração pública. A pertinência da pesquisa se dá em razão de que o modelo amapaense de compras públicas é recente e foi implantando a partir de um estado que adotava um processo de compras totalmente descentralizado, não havendo até a conclusão da presente pesquisa, outros trabalhos que tenham investigado de maneira aprofundada esse processo de centralização de compras públicas no estado do Amapá.

Albano *et al.* (2006) nota que a centralização das compras do Estado tem obtido grande relevância entre pesquisadores e gestores públicos, sendo cada vez mais relevante na administração pública, diante da constante necessidade de racionalizar custos, através de boas práticas.

Esse trabalho está inserido no campo da governança das compras públicas, de modo que traz o desafio de investigar

² Vide: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm

detalhadamente, todo o arranjo de compras incluindo-se os avanços, desafios e oportunidades de melhoria. Fenili (2018) pontua que o gerenciamento das compras públicas é o conjunto de proposição de incentivos que visam assegurar que os interesses da população (público-alvo) estejam sendo sempre considerados nos processos de aquisição de bens, insumos e serviços.

As compras públicas, por sua vez, movimentam um volume relevante de recursos públicos, tendo uma participação estratégica, na implantação de políticas nacionais e se correlacionam com a boa prestação dos serviços públicos (SANTOS, 2018). Um processo bem-sucedido de compras traz impactos positivos significativos à administração pública (PROCÓPIO, 2021).

Além disso, na administração pública brasileira atual, os gestores são estimulados a buscar soluções que reduzam o custo ao erário público. Nesse cenário, as compras centralizadas se inserem nesse debate. Silveira (2021) aponta que as centrais de compras contribuem para a otimização de custos de logística através da junção de demandas, da alocação de uma mesma mão de obra em várias demandas e do trâmite processual simplificado.

Tem-se a relevância do estudo, uma vez que o Estado é dependente do setor público e os resultados encontrados na pesquisa, podem propor um aperfeiçoamento do modelo de compras, o que pode resultar em melhoria na prestação dos serviços públicos e no desenvolvimento de políticas públicas.

A pesquisa tem um norte majoritariamente qualitativo, com foco na estratégia do estudo de caso, em relação à estratégia de investigação, obtendo-se uma característica exploratória e descritiva e investindo-se em abordagens qualitativas.

Operacionalmente, a pesquisa utilizou-se da coleta de dados a partir de pesquisas bibliográficas, análises documentais, coleta de dados em sistemas oficiais, questionários e entrevistas semiestruturada, obtendo-se uma crítica análise dos dados coletados.

Os principais resultados da pesquisa demonstram que o modelo centralizado possui um fluxo bem definido de processos, houve um crescimento exponencial do número de processos desde a sua criação, mas com tendência à estabilização desse crescimento em alguns casos e uma visão predominantemente positiva dos servidores públicos que

trabalham nos setores em especial quanto à segurança jurídica, confiabilidade, economicidade, padronização e planejamento. No entanto, encontrou-se a partir da análise dos dados, a necessidade de investimentos em estratégias para garantir maior celeridade, melhorias nas especificações dos produtos para aumentar a durabilidade daquilo que foi comprado.

A presente dissertação está organizada da seguinte maneira. No capítulo 1, é apresentado o referencial teórico trazendo uma gama de conceitos e discussões aprofundadas sobre temas afetos às compras públicas, legislação, a centralização e a descentralização das compras. Por sua vez, no segundo capítulo, apresenta-se de forma pormenorizada a metodologia da pesquisa, especificando-se a coleta e análise de dados utilizada, esclarecendo-se a necessidade de cada fonte de coleta de dados e os resultados que se esperam a partir do levantamento. No terceiro capítulo, são apontados os resultados e discussões oriundos das coletas de dados utilizados, obtendo-se um panorama aprofundado do modelo centralizado de compras do Estado do Amapá, cumprindo-se o objetivo principal e específico. Na conclusão, são destacados de maneira resumida os resultados obtidos e as discussões futuras, uma vez que a pesquisa não esgota o tema, já que é naturalmente amplo.



2

CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Das Compras Públicas

A administração pública em qualquer esfera precisa de bens, serviços e obras para a execução das suas atividades, de modo a prestar um serviço aos seus administrados. Via de regra, as compras são em grande volume dado o tamanho do Estado brasileiro, o qual faz parte a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerando-se o número 26 Estados e o Distrito Federal, além dos 5.568 municípios (IBGE, 2021) tem-se que “um grande valor das compras públicas no Brasil é executado por Estados e Municípios” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 27).

Segundo Zylberman (2015) as compras públicas são instrumento sem que a Administração Pública objetiva ter tudo aquilo que for imprescindível ao seu funcionamento, infraestrutura ou para o seguimento de políticas públicas, em conformidade com o arcabouço jurídico existente.

Há também conceitos mais técnicos sobre a definição de compras públicas. Baily *et al.* (2000) entende que alcança a fase de definição do produto ou serviço desejado, passando pelo procedimento licitatório, selecionando-se os fornecedores com as melhores propostas e o posterior pagamento pelo produto, o que compreende de uma maneira ampla o conceito de compras públicas.

As compras públicas são fundamentais para o andamento de toda e qualquer atividade estatal. Em se tratando de compras governamentais, é necessário entender a estrutura de cada Administração Pública e o funcionamento das suas atividades.

Para Soares (2020), na maioria dos países, a administração pública é a grande responsável, pela aquisição de mercadorias e serviços, impactando fortemente no comportamento da economia, em razão do alto valor movimentado, gerando inclusive um número considerável de postos de trabalho.

O autor ainda afirma que “nos países da OCDE, os procedimentos licitatórios respondem por 4% a 14% do PIB. No Brasil, o governo federal brasileiro é responsável por parte significativa das aquisições realizadas no país” (SOARES, 2020, p. 20).

Por sua vez, Silva (2015) acrescenta que a aquisição no setor público acaba naturalmente sendo menos eficiente do que na iniciativa privada, uma vez que a administração pública é obrigada a seguir um procedimento impessoal de escolha definido em lei, enquanto no âmbito privado não há essa exigência.

Essa burocracia se dá pelo fato de que as compras feitas pelo poder público estão sujeitas a uma legislação que dita inúmeras regras, cláusulas contratuais, prerrogativas da administração pública e trata o contratado de uma maneira diversa a de um contrato privado.

Além disso, as compras da administração pública brasileira são submetidas a um processo de licitação, que consiste numa escolha de um determinado contratado de maneira impessoal, obedecidas às regras de um edital e um procedimento de escolha definido em lei. Por outro lado, as compras públicas se assemelham às compras no mercado privado no seguinte sentido: os produtos e serviços devem ser de qualidade por um preço justo, isto é uma compra eficiente.

A Constituição Brasileira assevera em seu artigo 37, inciso XXI, a necessidade e obrigatoriedade como regra de se fazer a licitação pública, para bens, serviços e obras (BRASIL, 1988). Posteriormente surgem no ordenamento jurídico as leis que tratam da matéria a Lei nº 8.666/93 e atualmente a nova lei de licitações – Lei nº 14.133/2021.

Em acréscimo ao comando do constituinte, a legislação infraconstitucional define que a licitação:

Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, página eletrônica³).

³https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm

Para Zylberman (2015), no Brasil, há uma prevalência jurídica no processo de compras públicas, já que é norteadada por uma série de princípios e um procedimento definido em lei. Nierbuhr (2021, p. 51), por sua vez, critica o excesso de normas jurídicas que compõem o sistema licitatório, afirmando que

A legislação sobre licitação pública é composta por um cipoal de normas espalhadas por leis, decretos, portarias, etc. Aliás, isso tumultua as atividades dos intérpretes, que, com frequência, para tomarem decisões, precisam recorrer a diversos diplomas normativos, muitos deles contraditórios.

Dessa maneira, observa-se que nas suas demandas a administração tem que observar alguns regramentos rígidos, construir um procedimento com fluxos bem definidos e em acordo com as leis que o regulamentam, primar pela observância dos princípios envolvidos na licitação e ainda comprar de maneira eficiente, isto é, fazer aquisições de boa qualidade por um preço compatível com o mercado, consubstanciando-se na busca pela melhor proposta.

Quanto à implementação das políticas públicas as compras públicas feitas de maneira eficiente são fundamentais. Araújo (2017) acrescenta que diante da grande quantidade de recursos públicos despendidos, é essencial que haja economia nesse processo de compras, de modo a permitir uma maior folga orçamentária, o que em contrapartida possibilita um maior investimento em infraestrutura e políticas públicas.

Outro viés das compras públicas é possibilidade de inclusão de determinadas minorias no mercado de trabalho. A legislação brasileira traz estímulos, como a possibilidade de os editais exigirem que as empresas prestadoras de serviço à administração pública contratem pessoas oriundas do sistema prisional ou mulheres vítimas de violência doméstica. Também há grande presença de promoções de sustentabilidade nas compras públicas, como a possibilidade de preferência de bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (BRASIL, 2021).

Da mesma maneira, no cenário internacional, a intenção de inclusão no mercado de trabalho e sustentabilidade nas compras públicas está presente. Farias (2012) disserta que em alguns países são criadas situações afirmativas para favorecer as minorias com os indígenas, promoção de igualdade de remuneração entre homens e

mulheres, ações sociais, relativas à etnia, cor, gênero, orientação sexual e nacionalidade para as empresas contratadas. Há ainda estímulos para contratação de pessoas com deficiência e grupos minoritários e ainda incentivo à participação das empresas de menor porte.

Há ainda na legislação brasileira, o incentivo para que o Estado compre do pequeno empresário, de modo a fomentar a economia dos pequenos empresários (BRASIL, 1993). A nova lei de licitações – Lei nº 14.133/2021 – e a Lei nº 8.666/1993 preveem estímulos à participação das micro e pequenas empresas, como a flexibilização da entrega da documentação de habilitação e margem de preferência para a contratação.

Desse modo, a partir do conceito de compras públicas observa-se não só a sua relevância no aspecto de quantitativos e de valores, como também sua importância na implementação de políticas públicas pelo Estado. Nesse processo de aquisição de produtos ou na contratação de serviços, também são efetuadas medidas para inclusão de determinadas pessoas em situação de desigualdade no ingresso ao mercado de trabalho, garantia da sustentabilidade e o incentivo à participação e contratação das pequenas empresas.

Portanto, o conceito, embora relativamente simples, percorre por uma série de procedimentos definidos em lei, regulamentos e pela observância de princípios constitucionais e legais e por políticas afirmativas positivas.

2.2 Da Licitação Pública

Para efetuar uma compra, adquirir um serviço ou mesmo realizar uma obra, a administração precisa escolher uma pessoa física ou jurídica para realizar a demanda esperada. Essa escolha, em regra é feita mediante um procedimento denominado licitação pública.

A licitação é um procedimento formal, norteado por princípios, com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa, naquilo que a administração pública tenha interesse. Oliveira (2021) acrescenta que toda licitação é regida por lei e busca também promover o desenvolvimento nacional sustentável, através de critérios objetivos e impessoais.

Torres (2021) afirma que em razão da indisponibilidade do interesse público, o legislador optou por estabelecer um critério impessoal de contratação pública.

E nem todas as hipóteses a administração pública adquirirá mediante processo de licitação. Em determinados casos, poderá ocorrer por meio de procedimentos mais simplificados como a dispensa e inexigibilidade de licitação em que o legislador permitiu em determinadas situações o seu uso, os quais serão detalhados nas próximas páginas.

2.2.1 Das Legislações Sobre Compras Públicas E Licitações

Neste tópico, pontuando-se as principais legislações sobre compras públicas brasileiras, temos a Constituição Federal que traz balizas sobre compras públicas e prevê que tudo que for contratado pela administração pública, seja bem, serviço ou obra serão, via de regra, contratados será mediante processo de licitação pública.

Devem ser asseguradas igualdade e impessoalidade de condições, bem como deve ser garantida a publicidade a todos os licitantes (BRASIL, 1993). Além disso, no texto constitucional encontra-se como mandamento que a licitação deverá ser observada inclusive quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista e traz como competência para legislar sobre normas gerais sobre o tema, o ente federativo da União. (BRASIL, 1988).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.666/1993 estabelece um conjunto de regras sobre “licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993, página eletrônica⁴) e nova lei de licitações, Lei nº 14.133 de 2021 também prevê o alcance no mesmo sentido, no entanto, atualizando o procedimento licitatório à realidade atual.

A Lei 8.666/1993, que sucedeu o Decreto-lei 2.300/1986, foi editada sob um foco excessivamente formalista e burocrático, enquanto a Lei 14.133/2021 já está editada sob um foco mais moderno, com processos eletrônicos, ponderação entre nulidades e

⁴ Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm

interesse público envolvido e modernização de algumas modalidades de licitação.

Também é necessário destacar a sanção da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, para a realização de licitação na modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns e a regulamentação do Sistema de Registro de Preços (BRASIL, 2002). Criou-se um procedimento mais célere que os previstos na lei de licitações e acabou se popularizando por toda a administração pública, tendo sido aprimorado na nova lei de licitações, sobretudo, porque conforme indica Torres (2021) o Governo Federal pelo Decreto n. 5.504/2005, estimula que na aquisição de bens e serviços comuns por parte dos entes federativos que recebam recursos federais devam utilizar o pregão de maneira obrigatória.

O mesmo autor (2021) assevera que a modalidade do pregão, dispõe de elementos diferenciados, se comparados aos da Lei 8.666/1993, permitindo uma tramitação mais simplificada e célere porque há uma inversão da ordem nas fases de habilitação.

Araújo (2017) critica a morosidade de uma licitação pública conduzida na Lei 8.666/1993 e a incapacidade de proporcionar aquisições em condições ao menos semelhantes às da iniciativa privada e ressalta que na tentativa de buscar um sistema mais célere foi criado o pregão.

A nova lei de licitações terá aplicabilidade obrigatória a partir de 1º de abril de 2023, sucedendo a Lei 8.666/1993, o qual apenas vigorará para aos contratos decorrentes dela. Sendo assim, a partir desta data todos os procedimentos iniciados observarão a nova lei e seus regulamentos. Oliveira (2021) afirma que na nova lei de licitações, os objetivos passam a ser: a busca pela proposta mais vantajosa; tratamento com isonomia com os participantes; evitar contratações com preços excessivos e incentivar a inovação com o respectivo desenvolvimento sustentável.

O fato é que em ambas as legislações há um interesse em comum, obter a proposta mais vantajosa para a administração através de um procedimento definido em uma modalidade de licitação.

No entanto, não basta apenas seguir um procedimento formal definido em lei, é preciso também elaborar a definição correta e satisfatória do objeto licitado, com as especificações mínimas (BRASIL, 1982), além de elaborar pesquisa de mercado para se obter um

quantitativo de quanto a administração pública pretende gastar naquela compra (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

2.3 Modalidades de Licitação

A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu, além de diversas normas, as modalidades de licitação, sendo: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e, leilão (BRASIL, 1993). Por sua vez em 2002, a Lei 10.520 criou o pregão, que estabelece como regra a aquisição de bens e serviços comuns independentemente do seu valor (BRASIL, 2002).

Carvalho (2021) comenta que embora o pregão tenha sido instituído em 2002 para toda a administração pública, essa modalidade já era usada desde 1997 pela ANATEL e ANP como modalidade específica para essas agências reguladoras e sendo estendida para toda a administração pública federal no ano 2000 por meio de uma medida provisória.

A concorrência é que possui maiores formalidades, sendo o procedimento mais moroso, pois é exigida normalmente, para contratações de altos valores, como obras e serviços de engenharia (OLIVEIRA, 2019). Nessa modalidade deve ser permitida “a participação de todo e qualquer interessado na fase inicial de habilitação preliminar, com ampla divulgação da licitação” (BRASIL, 1993, página eletrônica⁵).

A tomada de preços é recomendável para contratações de médio vulto econômico, podendo participar os “interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a sua qualificação” (*ibidem*).

Já o convite é a modalidade elaborada para as compras e serviços que envolvem valores menores, possuindo um procedimento mais simplificado. O particular é convidado pela Administração para apresentar ofertas à pretensão da administração. Com a instituição do pregão e a obrigatoriedade dos estados e municípios de cumprirem alguns regulamentos da União, principalmente quando utiliza recursos federais de transferências voluntárias nas suas aquisições, a modalidade convite restou diminuída (TORRES, 2019).

⁵Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm

Na Lei 8.666/1993 a concorrência, tomada de preços e convite se baseiam em valores, isto é, o valor definirá se licitação é de pequeno, médio ou grande vulto, conforme informações resumidas nas tabelas abaixo

Tabela 1-A. Modalidade de licitação e seus limites para obras e serviços de engenharia	
Modalidade	Valor em Reais (R\$)
Convite	Até 330.000,00
Tomada de preços	Até 3.300.000,00
Concorrência	Acima de 3.300.000,00

Fonte: autoria própria, com base em BRASIL (1993).

Tabela 1-B. Modalidade de licitação e seus limites para compras e outros serviços	
Modalidade	Valor em Reais (R\$)
Convite	Até 176.000,00
Tomada de preços	Até 1.430.000,00
Concorrência	Acima de 1.430.000,00

Fonte: autoria própria, com base em BRASIL (1993).

O leilão, por sua vez, é utilizado para “venda de bens classificados como inservíveis para a Administração, de produtos apreendidos legalmente ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis” (BRASIL, 1993, página eletrônica⁶). Enquanto no concurso visa “a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores” (*ibidem*).

Após a criação da lei de licitações de 1993 e da lei do pregão de 2002 sobreveio como legislação relevante a lei do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Celestino (2012) assevera que esta lei objetivava dar andamento mais célere as licitações de grande vulto, sobretudo às da Copa do Mundo, sediada no Brasil em 2014, diante da grande morosidade das

⁶Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm

modalidades da Lei nº 8.666/1993. No entanto, a Lei nº 12.462/2011 acabou sendo alterada diversas vezes e acabou se estendendo para diversas outras obras (BRASIL, 2011).

Já a Lei nº 14.133/2021 traz mudanças significativas nas modalidades licitatórias passando a incorporar o pregão, no corpo da lei, aprimorando a modalidade concorrência, mantendo-se sem grandes mudanças o concurso e leilão e por último acrescentando o diálogo competitivo. A tomada de preço e o convite são extintas.

Observa-se que as modalidades de licitação da Lei nº 14.133/2021, não são mais baseadas no critério de valor, mas a partir do que se pretende licitar. Na tabela abaixo, a partir das definições de Carvalho (2021) tem-se o seguinte cenário:

Tabela 2. Modalidades de licitação e suas respectivas aplicações	
Modalidade de Licitação	Destinação
Pregão	Contratação de bens e serviços comuns
Concorrência	Contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.
Concurso	Para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.
Leilão	Para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos.
Diálogo competitivo	Contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados.

Fonte: autoria própria, com base em BRASIL (1993).

Justen Filho (2021) esclarece que a concorrência visa promover a contratação de compras, locações, serviços e obras que não sejam comuns. Enquanto o pregão abrange compras e serviços (inclusive os de engenharia) comuns.

O diálogo competitivo na definição de Carvalho (2021) passa a ser uma novidade no ordenamento jurídico. Essa modalidade tem

fundamento nos procedimentos licitatórios da União Europeia, sendo aplicada para situações em que a administração pública possui um problema, mas não sabe a melhor forma de suprir a necessidade.

Desse modo, para melhor visualização, a partir do transcrito neste tópico, tem-se a seguinte linha do tempo:

Tabela 3. Linha do Tempo das Legislaçõespantes com PCDP emitidas		
Legislação	Ano	Modalidade (s)mitidas
Lei 8.666	1993	Concorrência; Tomada de preços; Convite; Leilão; Concurso.
Lei 10.520	2002	Pregão
Lei 12.462	2011	Regime diferenciado de contratação
Lei 14.133	2021	Concorrência; Pregão; Leilão; Concurso; Diálogo competitivo.

Fonte: autoria própria baseado em Brasil (1993); Brasil (2002); Brasil (2011); Brasil (2021).

Por fim, observa-se que enquanto a Lei nº 8666/1993 foca as modalidades convite, tomada de preço, concorrência pelo critério de valor, o pregão da Lei nº 10.520/2002, criado para dar mais agilidade nas compras públicas, adotou o critério de destinação, para contratação de bens e serviços comuns, qualquer que seja o seu custo. No mesmo raciocínio, a Lei nº 14.133/2021 conceitua as modalidades pelo critério de destinação, também independentemente do valor.

2.3.1 Do Sistema De Registro De Preços (Srp)

Conforme pontua Carvalho (2021), o Sistema de Registro de Preços não se enquadra como uma modalidade de licitação, mas um procedimento em que a administração forma uma ata com preços registrados e quantitativos fixados. No decorrer da necessidade, a administração usa os quantitativos registrados na ata, obrigando o fornecedor a entregar o objeto licitado.

O referido sistema consiste no conjunto de sucessivos atos para registro de valores relativos à prestação de serviços ou aquisição de bens, para contratações futuras pela administração pública, de acordo com o interesse e disponibilidade orçamentária existente (BRASIL, 2013).

Dessa maneira, o Sistema de Registro de Preços consiste no desencadeamento de sucessivos atos para realização, “mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (BRASIL, 2021, página eletrônica⁷).

Justen Filho (2021) pontua que o SRP apresenta muitas vantagens, já que reduz a burocracia e conjuga necessidades comuns. Além disso, permite economia em larga escala e a redução do preço unitário porque o valor fixado compreende ao período de 1 (um) ano, o que cria uma expectativa ao fornecedor a possibilidade de poder realizar vários contratos. Araújo (2017) ainda acrescenta como vantagens a desnecessidade na formação do processo de dotação orçamentária, o atendimento a demandas imprevisíveis, a redução de estoques no almoxarifado, a diminuição dos custos da licitação e ainda a manutenção dos preços por um determinado período.

Outra vantagem apontada por Torres (2019) consiste na possibilidade de realizar várias aquisições sucessivas, desnecessitando-se da realização de uma nova licitação, o que torna esse sistema eficiente.

Nohara e Câmara (2019) aborda que o procedimento é recomendável para órgãos que ainda não têm previsão orçamentária,

⁷https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao

sabem que futuramente haverá recurso para aquisição e nos casos em que a administração não sabe o quantitativo certo de que será necessário.

No regime da lei do pregão, o Sistema de Registro de Preços só era possível para bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). Na nova lei de licitações, também passa a ser permitida para obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2021).

Por outro lado, Fernandes (2013) chama a atenção como desvantagem desse sistema, a possibilidade de formação de cartéis. Uma questão também relevante é a dificuldade de implementação e uso do Sistema de Registro de Preços na administração pública. O autor ainda destaca que a forte cultura organização já existente naquele órgão ou entidade pode ser um empecilho ou uma dificuldade para a implantação desse sistema, além da falta de conhecimento técnico dos servidores são fatores que podem atrapalhar o uso.

Portanto, o Sistema de Registro de Preços passou a ser usado largamente na administração pública, dada ao fato de que os quantitativos não vinculam à administração pública para seu uso.

2.4 O Modelo Centralizado e Descentralizado de Compras Públicas

Quanto à conceituação do modelo centralizado ou descentralizado de compras públicas não há uma definição unívoca. Não se tem um padrão sobre a partir de que ponto um modelo de aquisições públicas é centralizado ou descentralizado. Também não há um conceito uniforme sobre o que é uma central de compras.

Conforme a literatura especializada indica, não fica claro a partir de que momento ou de que fase do procedimento é considerado um modelo centralizado de compras públicas. Entretanto, a partir de algumas características é possível visualizar se determinada unidade de compras adota um modelo centralizado ou descentralizado.

Fernandes (1999) aponta que no modelo descentralizado, as compras são realizadas de maneira independente pelo órgão da administração pública interessada. Isto é, se ele tem uma demanda, ele mesmo licita. Enquanto as compras centralizadas são aquelas

realizadas em um local especializado e designado pela administração para este fim.

Neste modelo, em um órgão central de compras é confiada a tarefa de executar as aquisições de interesse comum (PROCÓPIO, 2021). Ou seja, podem ter processos de compras diversos, mas há um único local encarregado de realizar as compras (Araújo, 2017).

No modelo descentralizado em que cada unidade define aquilo que quer e faz sua própria licitação, com aquilo que tem interesse em adquirir. Fernandes (2009) define que o modelo descentralizado consiste nas licitações são realizadas pelos próprios órgãos interessados na demanda.

Procópio (2021) aponta que no modelo descentralizado em razão da maior autonomia da unidade descentralizada, pode ocorrer uma compra mais precisa aos interesses da unidade envolvida, maior celeridade já que o volume de compras e o número de pessoas envolvida nesse processo é menor, e menor probabilidade de acontecer oligopólios, na medida em que as compras são feitas em menor escala.

Embora atualmente, se observa um incentivo do legislador pelo modelo centralizado pela lei de licitações (BRASIL, 2021), Carvalho (2010) conclui que existem três formas de organização administrativa de um setor de compras: o modelo totalmente descentralizado, sendo que cada departamento possui sua respectiva independência para realização de suas aquisições, de acordo com suas próprias demandas e interesses; o modelo de centralização total, quando todas as compras são feitas por uma única unidade administrativa, atendendo a diversos interessados envolvidos nesse processo; e, o modelo híbrido ou parcialmente centralizado, com determinadas compras centralizadas e outras descentralizadas, aproveitando-se o que tem que de melhor em cada sistema.

Procópio (2021) por sua vez aponta para três espécies de modelos centralizados: o modelo de centralização inicial que consiste na execução da fase de planejamento da contratação por um departamento central, contudo a etapa competitiva da licitação e execução contratual é feita de maneira descentralizada; o modelo central amplo, quando as fases iniciais e etapa competitiva da licitação são conduzidas de forma centralizada, porém o fornecimento dos bens e serviços é realizado de maneira descentralizada; e, o modelo ultra centralizado, quando o departamento central se responsabiliza pela

integralidade da cadeia do processo de aquisição, isto é, do planejamento até a entrega do objeto ou serviço.

Araújo (2019) aponta com precisão as diferenças entre o modelo centralizado e o descentralizado. No primeiro caso, encontrou-se economia de recursos; padronização de preços e produtos e a possibilidade de obtenção de maiores descontos com os fornecedores, dado o volume maior a ser adquirido e maior foco na etapa de planejamento.

Enquanto no modelo descentralizado encontrou-se maior celeridade no processo de compras, maior discricionariedade na tomada de decisão, melhor conhecimento das especificações técnicas; redução com gastos de coordenação e possibilidade de tratamento menos padronizado por parte dos fornecedores (ARAÚJO, 2019).

Desse modo, observa-se que cada modelo tem sua respectiva vantagem. No caso da centralização são pontuados alguns aspectos por Santos (2019, p. 27):

A centralização das compras governamentais pode fazer parte das estratégias de suporte à implementação de políticas e programas governamentais, organizando o poder de compra do Estado e viabilizando o apoio às operações finalísticas da máquina pública. A centralização possibilita a aglutinação de profissionais especializados em planejamento de compras em grande volume, responsáveis por conduzir um processo transparente e captador de economias de escala.

A implantação de um modelo centralizado exige grandes desafios, como qualquer outro modelo novo de governança pública. Nesse sentido, Santos (2019) elenca que o aporte orçamentário inicial para o desenvolvimento desse modelo; a elaboração de rígidos fluxos processuais, metas, prazos são os primeiros compromissos a serem feitos.

Após a etapa de criação, deve-se observar por possíveis problemas que possam ocorrer, tais como: desestímulo à inovação, possíveis formações de cartéis, oligopólios; problemas de comunicação entre unidade de compras e os outros órgãos interessados (SANTOS, 2019).

Além dos desafios do gestor público na implantação desse modelo, Fiuza (2015) pondera que uma desvantagem que pode surgir é a possibilidade de preferência pela apenas pela economia de recursos

em detrimento ao fomento da economia local e do pequeno empreendedor.

Contudo, há algumas vantagens dadas como certas, tais como a probabilidade menor de possíveis riscos de compliance e corrupção, incorporação de ferramentas tecnológicas para obter maior facilidade na negociação junto com o fornecedor (FIUZA, 2015).

Sobre o tema de centralização de compras Gigante (2014, p.13) aponta que:

A administração pública brasileira, em seu estágio atual, vive um intenso processo de aprimoramento do ordenamento jurídico e das práticas relacionadas às compras governamentais, tendo como base a Lei nº 8.666/1993. Nesse contexto, estão situadas a criação do portal de Compras do Governo Federal em meados de 1998, o qual, posteriormente, veio a possibilitar o comércio eletrônico pelos órgãos públicos; a inovadora modalidade de licitação denominada Pregão, instituída pelo 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 (SRP), o qual permite a realização de licitações que contemplem diversos órgãos. É vasta a literatura abordando as vantagens da utilização do pregão eletrônico em relação às modalidades tradicionais de licitação estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993, assim como sobre os benefícios advindos do Sistema de Registro de Preços.

Conforme já pontuado, o modelo centralizado de compras foi uma preferência adotada pelo legislador, externando-a na Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, mais precisamente nos artigos 13, inciso I e 181, “com o objetivo de realizar compras em larga escala, para atender aos órgãos e entidades sob sua competência” (BRASIL, 2021, página eletrônica⁸).

Com relação ao modelo parcialmente centralizado, alguns estados delimitam que a partir de determinado valor será licitada no departamento centralizador, a exemplo do Estado de Pernambuco, conforme conclui Zylberman (2015). No modelo parcialmente centralizado, há uma presença híbrida de licitações centralizadas e descentralizadas.

⁸https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao

O mesmo autor (2015) lembra que a partir de 2000 começaram a surgir alguns modelos centralizados, seguindo um ideal de boa governança pública.

Gigante (2014) pondera que o alcance do conceito de compras centralizadas é bastante amplo. Essa decisão pela adoção ou não da centralização pode envolver diversos fatores externos, de acordo com situação organizacional estabelecida, podendo assumir arranjos diferentes em cada organização.

Dessa maneira, um mesmo modelo centralizado pode parecer díspar a depender do organograma adotado, engajamento dos servidores envolvidos e recursos orçamentários utilizados.

Destarte, observa-se que não há um modelo melhor ou pior, pois cada um possui suas vantagens e desvantagens. Na opção pelo modelo centralizado, descentralizado ou híbrido, deve-se levar em conta a organização administrativa do ente, a praxe administrativa, a qualidade técnica dos servidores envolvidos nesse processo.

Portanto, são dois modelos diferentes de governança das aquisições públicas. O centralizado pode apresentar maior economia em escala ou padronização dos produtos, enquanto no descentralizado a principal vantagem apontada é a celeridade.

2.4.1 Dos impactos do modelo centralizado

De acordo com a literatura especializada, o modelo centralizado é defendido porque cria um padrão uniforme de bens e serviços e inclui diversas demandas semelhantes em um único processo, o que pode trazer ganhos em eficiência.

Silva (2016) ressalta que o modelo centralizado é recomendável em se tratando de aquisição de serviços e bens que são comuns a vários órgãos e entidades, já que comprando um mesmo item em grande quantidade, o fornecedor consegue obter não só preços melhores como qualidade superior, o que acirra a disputa entre os participantes da licitação.

Além disso, de maneira uníssona, são tomadas decisões relativas às particularizações do produto, escolha de fornecedores, preparação e negociação de preços, gerando ainda uma padronização para todos aqueles interessados naquela demanda (ARAÚJO, 2017).

Quanto aos impactos causados pelo sistema centralizado, Villaça (2019) afirma que há economia não necessariamente do item ou serviço adquirido, mas pela diminuição do volume de servidores envolvidos no processo de compras, já que o quadro é mais enxuto, o que proporciona ganhos.

O mesmo autor (2019) conclui que no modelo centralizado um dos pilares para o sucesso está na necessidade de ação conjunta de todos os envolvidos, isto é, sem a participação efetiva dos órgãos interessados ou demandantes o processo tende ao insucesso ou o produto ou serviço a ser apresentado pode não ser o esperado ou abaixo do esperado.

Ainda, nesse contexto, Soares (2020, p. 18) disserta que:

Os arranjos organizacionais centralizados/descentralizados apresentam vantagens e desvantagens, de acordo com a compatibilidade com os objetivos e características institucionais e que a eficiência das compras públicas pode ser impactada, no nível organizacional, pelo grau de centralização (*ibidem*).

A título de exemplo dos impactos da centralização, Araújo (2017) cita o modelo do Distrito Federal e conclui que é parcialmente centralizado e que isso acaba se correlacionado com a falta de engajamento dos envolvidos. Além disso, problemas naturais do modelo centralizado como a morosidade dos processos precisam ser atenuados, sem prejuízo disso o quadro de servidores deve ser altamente especializado.

Soares (2020) pontua que em organizações que contam com um organograma complexo, uma decisão que se faz necessária é sobre o nível de centralização, estabelecendo-se até qual ponto aquela demanda será centralizada ou descentralizada.

As experiências com centrais de compras em estados brasileiros têm sido marcadas, segundo Cartaxo e Marini (2010) pelo aparecimento dos portais eletrônicos de compras, o que acarreta por consequência a opção por centralizar ao menos parcialmente os processos de compras em um único órgão gerenciador.

Com relação ao órgão responsável pela centralização das compras, cada ente federativo define de acordo com sua autonomia e arranjo institucional. O estado do Tocantins, por exemplo, situa a sua

central de compras junto à Secretaria da Fazenda, como uma superintendência de compras (TOCANTINS, 2022); enquanto a central de compras do Estado do Ceará se situa na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado (CEARÁ, 2008). Já em Brasília, Santos (2019) disserta que a central de compras se situa na Secretaria do Planejamento, Orçamento e Administração.

Já no âmbito federal, Procópio (2021) afirma que há diversas centrais de compras, a Marinha, Exército e Aeronáutica possuem cada qual as suas respectivas centrais, dada a especificidade das suas compras. Na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), também se encontra um modelo centralizado, conforme conclui Santos (2019).

2.5 Implicações do Problema de Pesquisa para a Administração Pública

Pozo (2010) aponta que o uso do dinheiro público precisa ser otimizado, dada a crescente demanda por políticas públicas enquanto que crescimento da receita pública não vem ocorrendo na mesma velocidade, sobretudo por recorrentes crises econômicas e dificuldades de arrecadação.

Dessa maneira, é necessário adotar estratégias que otimizem o uso dos recursos públicos. Partindo desse pressuposto, vem se destacando, a temática de compras centralizadas na administração pública brasileira.

Esse fenômeno é relativamente recente na administração pública federal. Em 2014, como marco inicial, o governo federal através do decreto nº 8.189 de 21 de janeiro daquele ano, instituiu o modelo centralizado no âmbito do Poder Executivo Federal.

Nesse diapasão, o tema das compras públicas centralizadas vem ganhando destaque, já que é considerada uma boa prática de governança. Procópio (2021) aponta que as compras centralizadas apresentam um impacto positivo nas contas públicas, de modo que vem sendo implantadas diversas centrais de compras ao longo da estrutura do governo federal.

Por sua vez, Silva (2016) aponta que:

a discussão entre a centralização e descentralização das compras bem como, a necessidade de controlar os custos e agilizar os processos está se tornando uma questão cada vez mais importante para muitas organizações, principalmente pelo volume considerável de recursos envolvidos em suas aquisições.

Além disso, a nova lei de licitações trata sobre compras centralizadas de maneira relevante, estimulando os gestores públicos brasileiros a darem preferência por compras centralizadas ao discorrer no art. 181 que: “Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei”. (BRASIL, 2021, página eletrônica⁹).

Destarte, os resultados desta pesquisa para a gestão pública brasileira servirão de norte não apenas para eventuais melhorias ao modelo centralizado de compras amapaense, como também podem balizar aprimoramentos em outras centrais de compras pelo Brasil e nortear a criação de novas centrais de compras por outros estados, já que há a determinação da lei de licitações.

Nesse compasso, o tema assume uma relevância, já que aproximadamente 13,8% do PIB brasileiro decorre das compras e serviços públicos adquiridos (SANTOS, 2019).

Na realidade do Estado do Amapá, ainda em relação do Produto Interno Bruto (PIB), o setor público é o maior impulsionador do PIB da economia do Estado (FARIAS, 2012) o que torna mais relevante ainda, o estudo sobre o modelo de compras públicas que atenda aos anseios da sociedade, impactando na boa prestação dos serviços públicos.

Dessa maneira, a partir das perspectivas dos resultados, a Central de Compras poderá seguir outros rumos, adotar novas estratégias, implantar novos modelos de governança e abdicar daquilo que não funciona bem dentro dessa ótica centralizada.

De mais a mais, o tema tem importância não só local, já que o estudo será direcionado ao modelo centralizado amapaense, como também nacional, já que diversas centrais de compras vem sendo implantadas ao longo do Brasil.

⁹Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Logo é importante ter em mente se os resultados decorrentes da implantação do modelo centralizado no Amapá foram positivos, o que será analisado e discutido na presente pesquisa. E se foram positivos, que resultados foram obtidos? De fato, a implantação da central de compras no Amapá foi uma boa prática de governança pública?

Isto aponta, portanto, para a relevância do problema de pesquisa, dado o volume de recursos públicos gastos pelo Estado Brasileiro em compras públicas, também porque se insere no recente debate de centralização de compras brasileiras e ainda dado o impacto local da presente pesquisa, já que analisará de maneira aprofundada o modelo, contribuindo ainda para ampliação do debate em trabalhos futuros.

Por fim, a centralização de compras se insere nos contextos atuais sobre governança das aquisições, eficiência, racionalidade do uso dos recursos públicos e na produtividade do trabalho dos servidores públicos, sendo que este trabalho aponta importantes contribuições ao aperfeiçoamento desse modelo.



3

3.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa

A pesquisa tem uma abordagem predominantemente qualitativa, com foco na estratégia do estudo de caso, em relação à estratégia de investigação. Dessa maneira, a pesquisa será exploratória e descritiva. Gil (2010) correlaciona que as pesquisas exploratórias abarcam um levantamento extenso de dados. Gerring (2007) acrescenta que a estratégia do estudo de caso é amplamente utilizada nas ciências sociais, sendo que a delimitação do tema é um espacial e temporal, isto é, um recorte de um local e o período apurado.

O campo pesquisado foi a Central de Licitações e Contratos (CLC) departamento responsável pela condução das licitações e gerenciamento de atas de registro de preços no estado do Amapá, enquanto a delimitação temporal será do período de 2016 a 2022.

Para verificar os fatores que levaram o Estado do Amapá, a adotar o modelo centralizado para todas as compras públicas é necessário entender o funcionamento de maneira aprofundada da Central de Licitações situada à estrutura da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá.

Minayo (2000) afirma que a pesquisa qualitativa atende a questões próprias, não se preocupando com dados extraídos meramente de cálculos, mas de análises críticas pessoais, algo que não pode ser quantificado.

Yin (2005) define que o estudo de caso é uma análise de um fato, sendo uma investigação flexível que se escora em várias fontes, o que permite uma visão qualitativa e completa do objeto de estudo.

A justificativa para escolha do recorte temporal está no fato de que o período de 2016 (ano em que a CLC foi criada) até 2022 (ano anterior à futura apresentação do trabalho) permite obter uma compreensão dos primeiros resultados da implantação desse modelo até a sua respectiva consolidação no estado. Além disso, no recorte

temporal constará o período de pandemia e seu respectivo impacto na central de compras.

E ao derradeiro, pretende-se responder ao seguinte problema da pesquisa: a implantação do modelo centralizado resultou em melhorias no processo de compras públicas do Amapá?

3.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta

A estratégia para a coleta de dados foi feita por meio da pesquisa bibliográfica, documental, questionários e entrevistas semiestruturadas, nessa ordem.

As pesquisas bibliográficas e documentais se complementam umas com as outras, já que a primeira forneceu balizas importantes das definições e disposições legais, enquanto a segunda forneceu a materialização dos conceitos e daquilo que foi determinado em lei.

Em relação às entrevistas semiestruturadas, as opiniões emitidas servem de complemento às respostas dos questionários, já que nas entrevistas foi possível captar o porquê de várias respostas dadas aos questionários.

3.2.1 Da Pesquisa Bibliográfica

Gil (2010) aponta que a pesquisa bibliográfica norteia toda a fundamentação teórica ao trabalho e fornece o atual estágio do conhecimento o tema pesquisado, permitindo a continuidade da pesquisa do tema por outros pesquisadores.

Dessa maneira, a pesquisa bibliográfica foi de suma importância para o desenvolvimento do trabalho, já que para apresentação dos dados coletados, é necessário ter um bom conhecimento teórico sobre o tema, sobretudo quanto aos conceitos correlacionados com a pesquisa.

Tabela 4. Pesquisa Bibliográfica	
Informações levantadas	Delimitação dos conceitos, aspectos, modelos e elementos relacionados ao

	campo centralizado de compras públicas e centrais de compras.
Fonte	Artigos científicos, livros, legislações sobre o tema, trabalhos acadêmicos sobre o assunto.
Objetivo	Estruturação da coleta, apreciação e discussão da pesquisa.

Fonte: autoria própria (2023).

3.2.2 Da Análise Documental E Coletas De Dados Em Sistemas Oficiais

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) defendem que a riqueza de informações que pode ser extraída e resgatada dos documentos justifica o seu uso para ampliação do entendimento de objetos de pesquisas que necessitam de contextualização histórica. Ludke e André (1986) discorrem que os documentos compõem um campo enérgico de pesquisa, de onde poderá ser retirada evidências que embasem as respostas aos questionamentos do pesquisador.

A análise documental juntamente com a coleta de dados em sistemas oficiais complementar a pesquisa bibliográfica. Com a análise de documentos oficiais, serão coletados os números de processos concluídos, quantidades de atas de registro de preços elaboradas, valores adquiridos, diferença entre valor estimado da licitação e valor efetivamente adjudicado.

A coleta de dados foi elaborada a partir do portal oficial de compras públicas do Amapá, o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), portal da transparência do Poder Executivo do Estado, documentos oficiais, tais como portarias, pareceres jurídicos e ofícios. Na tabela abaixo, pontua-se de maneira mais didática sobre a coleta desses dados:

Tabela 5. Análise Documental	
Informações levantadas	Histórico da Central de Compras, quanto ao número de processos, atas de registro de preços formadas e licitações realizadas e a diferença alcançada entre

	<p>o valor estimado e adjudicado (economicidade alcançada);</p> <p>Arranjo organizacional atual do processo de compras; e,</p> <p>Características da organização e estrutura regimental</p>
Fonte	<p>Dados gerados por sistemas oficiais, tais como: Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA); Portal da Transparência; ofícios; portarias; pareceres jurídicos; e, legislações sobre o tema.</p>
Objetivo	<p>Apontar as particularidades e discutir as implicações do modelo centralizado, a partir da sua implantação;</p> <p>Compreender de maneira aprofundada o modelo centralizador de compras no estado;</p> <p>Entender o papel e a relevância do Sistema de Registro de Preços, no procedimento centralizador.</p>

Fonte: autoria própria (2023).

Serão coletados números de processos concluídos, incluindo quantidades de atas de registro de preços elaboradas, valores e outras características. Também será apurada a diferença entre o valor estimado e o valor adjudicado, apurado a cada ano, desde a criação da CLC. Essa coleta de dados não é facilmente coletável pelo sistema, será preciso apurar os resultados de todas as licitações, de modo a obter a somatória ano a ano.

3.2.3 Do questionário

O questionário consiste num instrumento objetivo e eficaz de coleta de dados com entrevistados previamente convidados. Será proposto um questionário estruturado com treze perguntas com o objetivo de obter uma percepção dos servidores envolvidos acerca do modelo centralizado de compras públicas, em especial comparando com o período anterior à centralização. O questionário foi feito no aplicativo *Google Forms*, sendo disponibilizado aos entrevistados através de Link em endereço eletrônico.

Hill e Hill (1998) dissertam que o questionário deve ter estrita relação com aquilo que será pesquisado, devendo-se descartar

eventuais perguntas que não tenham pertinência ou que não tenham características com aquilo que será pesquisado. Para tanto, realizou-se um questionário com doze perguntas (Apêndice C). O auxílio do questionário serviu para obter opiniões sobre servidores dos setores de compras, isto é, setores que foram diretamente impactados pela centralização.

As doze perguntas tratam de temas fundamentais relativos à centralização *versus* descentralização sobre a perspectiva do servidor que trabalha no departamento de compras dos órgãos e entidades do Estado impactados pela centralização, classificadas em oito (8) eixos temáticos: i) processo de aquisição; ii) alcance de metas; iii) eficiência; iv) segurança jurídica; v) melhorias futuras; vi) economia de recursos públicos; e, vii) planejamento e aquisição.

Para as respostas das onze primeiras perguntas foi utilizada as respostas baseadas em gradação utilizando-se a escala do tipo Likert variando entre concordo totalmente, concordo parcialmente, indiferente, discordo parcialmente e discordo totalmente, isto é, obteve-se dos participantes uma escala de concordância e discordância gradativa. O questionário foi elaborado através do *Google Forms*.

Para responder ao questionário foram convidados sessenta (60) servidores públicos do Estado do Amapá que trabalham no setor de compras do seu respectivo órgão ou entidade afetados pela centralização das compras, sendo obtidas cinquenta (50) respostas em cada pergunta, isto é, cinquenta servidores participaram.

Foi utilizada a escala Likert para obter as onze primeiras respostas porque é altamente satisfatória para demonstrar as impressões, percepções, sendo o modelo mais utilizado para mensurar preferências, além de ser um modelo de coleta de dados dos mais utilizadas no mundo (FEIJÓ *et al.*, 2020) e sendo totalmente indicada para a coleta de dados qualitativos (ANTONIALLI; ANTONIALLI; ANTONIALLI, 2016).

Além disso, a escala foi utilizada pelos seguintes motivos: facilidade do preenchimento pelos entrevistados, possibilidade de coletar o grau de concordância do entrevistado variando entre: Concordo totalmente; Concordo parcialmente; Indiferente; Discordo parcialmente; e, Discordo totalmente.

Costa (2011) aponta que a escala de concordância do tipo Likert permite que o entrevistado emita um grau de concordância sobre uma frase ou uma pergunta sendo um instrumento eficaz para o desenvolvimento de diversas pesquisas.

Na décima segunda pergunta, não foi utilizada a escala Likert, sendo feita a seguinte pergunta: “Na sua opinião, que fator principal levou o Estado a centralizar suas compras públicas?” A escala é inviável para este tipo de pergunta e o objetivo dessa pergunta foi obter respostas balizadoras que auxiliaram na condução das entrevistas semiestruturadas, pois as respostas que deram maior porcentagem serão objetos de investigação qualitativa mais aprofundada com os entrevistados.

As respostas terão um caráter subjetivo, uma vez que partirá da percepção do entrevistado quanto à saída do modelo descentralizado e implantação e consolidação processo de centralização, de modo que os dados coletados terão o viés qualitativo.

Tabela 6. Questionário estruturado	
Informações levantadas	- As percepções dos entrevistados quanto às mudanças ocasionadas pela centralização de compras públicas do Estado.
Fonte	- Servidores do setor de compras dos órgãos e entidades do Estado.
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Relatar a percepção dos gestores de compras/serviços dos órgãos abrangidos pela centralização, quanto aos benefícios e dificuldades da centralização das compras e se o modelo centralizado atende de maneira satisfatória as suas demandas. - Obter uma visão qualitativa do que melhorou ou piorou a partir da implantação do processo de centralização das compras públicas, comparando-o com o modelo anterior descentralizado

Fonte: autoria própria (2023).

3.2.4 Da Entrevista Semiestruturada

Com o intuito de analisar de maneira mais aprofundada a impressão de técnicos que trabalham nos departamentos de compras, foram selecionados dez entrevistados com o seguinte perfil: pessoas que trabalharam ou trabalham no setor/departamento de compras e que vivenciaram a saída do modelo descentralizado para a integração com o modelo centralizado no Amapá.

Foram coletadas informações relevantes, das quais geraram grandes reflexões. Além disso, as entrevistas foram importantes, uma vez que complementam parte das respostas obtidas nos questionários, aprofundando-se a análise qualitativa.

Todos os entrevistados assinaram o termo de consentimento esclarecido (Apêndice C) e foram elaboradas dez perguntas, as quais constam no Apêndice A, todas correlacionando o entrevistado comparar e refletir sobre o atual modelo centralizado com o modelo anterior descentralizado. Todas as perguntas e respostas foram gravadas em áudio para depois serem transcritas e analisadas.

As entrevistas tiveram por objetivo cumprir os dois últimos objetivos do trabalho que consistem no relato da percepção dos servidores dos órgãos abrangidos pela centralização, quanto aos benefícios e dificuldades da centralização das compras e se o modelo centralizado atende de maneira satisfatória as suas demandas; e no mapeamento das principais dificuldades e problemas encontrados nos procedimentos licitatórios do modelo centralizado.

Outra importância das entrevistas é que elas servem como complemento para entender o porquê do percentual colhido nos questionários feitos, tanto em relação as concordâncias, quanto em relação às discordâncias.

Para a entrevista semiestruturada, foi utilizada como método de análise de conteúdo e tratamento de dados proposta por Bardin (2016) consistindo na análise do conteúdo fornecido pelos entrevistados, a partir da categorização das perguntas (Apêndice B), destacando-se as falas em comum dos entrevistados, ao mesmo tempo em que são expostas e catalogadas as observações e reflexões individuais.

Dada a impossibilidade de destacar neste trabalho todas as respostas dos entrevistados, são destacados alguns trechos que

chamaram a atenção, em especial as falas únicas que foram pontuadas por um determinado entrevistado, mas não foram pontuadas pelos demais entrevistados, já que será de relevância para aperfeiçoamento do modelo de compras.

Para Manzini (1991) a entrevista semiestruturada tem por objetivo obter informações sobre um assunto a partir de um roteiro preestabelecido com perguntas, de modo que a entrevista não precisa seguir um padrão extremamente rígido, podendo o pesquisador indagar outros pontos, a partir de alguma resposta específica.

A entrevista é importante porque permite obter uma visão qualitativa dos gestores e técnicos envolvidos no modelo centralizado de compras, o que pode contribuir positivamente para eventual melhoria e aperfeiçoamento desse modelo. As entrevistas foram individualizadas e o roteiro da entrevista consta como apêndice deste projeto.

O perfil desses entrevistados interessa à pesquisa uma vez que alguns ocuparam e ocupam os cargos relevantes no setor de compras, há um tempo considerável e ainda porque viram a passagem do modelo descentralizado para o modelo centralizado no Estado. Desse modo, a percepção a ser colhida será mais precisa e fidedigna.

Tabela 7. Entrevista Semiestruturada	
Informações levantadas	- As percepções dos entrevistados quanto às mudanças ocasionadas pela centralização de compras públicas do Estado.
Fonte	- Servidores do setor de compras dos órgãos e entidades do Estado.
Objetivo	- Relatar a percepção dos gestores de compras/serviços dos órgãos abrangidos pela centralização, quanto aos benefícios e dificuldades da centralização das compras e se o modelo centralizado atende de maneira satisfatória as suas demandas. - Obter uma visão qualitativa do que melhorou ou piorou a partir da implantação do processo de

	centralização das compras públicas, comparando-o com o modelo anterior descentralizado
--	--

Fonte: autoria própria (2023).

3.3. Da Análise dos Dados

Considerando a natureza e a fundamentação empírica da presente pesquisa fortemente alicerçadas na estratégia do estudo de caso, é importante registrar que os dados foram coletados, compilados e examinados a partir das seguintes categorias ou dimensões de análise:

Quadro 1. As dimensões de análise que norteiam a análise dos dados	
Dimensões de Análise	
	O arranjo organizacional da CLC: particularidades e implicações
	CLC em números: resultados por modalidade
	Mapeamento da padronização dos processos e procedimentos
	Compreensão acerca do planejamento da licitação
	O Sistema de Registro de Preços e a sua participação na CLC
	A dispensa de licitação na CLC
	Economia alcançada: diferença entre o valor estimado e o valor contratado
	Principais dificuldades e problemas encontrados no procedimento centralizado do Poder Executivo do Amapá
	Impressões dos servidores dos órgãos sobre a CLC
	Percepções captadas pela pesquisa acerca dos fatores determinantes para a escolha do modelo centralizado

Fonte: autoria própria (2023).



4

4

CAPÍTULO 3 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo consolida os dados sobre o histórico da Central de Licitações e Contratos (CLC), quanto ao número de processos concluídos e suas respectivas modalidades, contextualizando também o histórico de inserção das secretárias, autarquias e fundações do Estado do Amapá, a partir de sua implantação em 2016.

Na coleta de dados, utilizou-se o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), sistema oficial do Estado para licitações públicas, observando-se os dados mês a mês, onde foram consolidados em tabelas e gráficos anuais.

Quanto ao número de processos licitatórios, atas de registro de preço e dispensas criados antes de 2016, isto é, antes da implantação do modelo centralizado não foi encontrado nenhum dado nos portais públicos de informações a exemplo do portal da transparência. Ao acessar o portal da transparência do estado na aba de licitações e contratos, só há dados a partir de 2016 extraídos do sistema SIGA, através da comunicação entre os dois portais públicos. Dessa maneira, para comparar com o período anterior ao modelo centralizado, a análise das informações referentes ao período anterior ao centralizado terá uma base predominantemente qualitativa.

Também foram analisados documentos públicos oficiais, tais como portarias, pareceres e extratos de publicação no diário oficial do Estado, para mapear o histórico de construção e consolidação da central de compras.

Para mapear o arranjo organizacional utilizou-se a pesquisa bibliográfica extraindo-se das legislações que regulamentam o processo licitatório no Estado e a central de compras. Da mesma maneira, para compreensão do modelo centralizado foram utilizados documentos oficiais, legislações e portarias afins.

4.1 Contextualizando o Caso: o modelo centralizado de compras públicas do Amapá

Até 2015, no estado do Amapá, cada órgão e entidade autárquica e fundacional realizava sua licitação, através de seu respectivo setor de compras ou de licitação. Porém em 2015, o estado criou a sua central de compras públicas denominada Central de Licitações e Contratos (CLC). Abreu (2016) observa que o regime centralizado se baseou nas experiências de outras unidades da federação, em especial o estado do Mato Grosso do Sul.

O processo de centralização das licitações e compras trazido pela Lei Complementar Estadual nº 89, de 1º de julho de 2015, iniciou-se com a edição das normas básicas necessárias à integração e sistematização das licitações, na forma de decretos regulamentares do Chefe do Executivo do Estado do Amapá, com base no poder normativo estatuído no art. 119, VIII da Constituição Estadual. O Decreto Estadual nº 3.184, de 02 de setembro de 2016, regulamentou a CLC e suas competências.

Para o prosseguimento dos processos licitatórios e gerenciamento de atas de registro de preços pela CLC, optou-se por contratar um sistema único e oficial. A opção escolhida pelo Estado no ano de 2015 foi o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), implementado pelo Decreto Estadual nº 3.316, de 15 de julho de 2016. Os Decretos Estaduais nº 3.184/2016 e 3.313/2016 previram que a centralização de todas as licitações seria realizada mediante a integração gradativa dos órgãos e entidades da administração direta autárquica do estado (AMAPÁ, 2016). O Decreto Estadual nº 3.313/2016 que implantou o SIGA, encontra-se revogado atualmente e foi substituído pelo Decreto Estadual nº 3.778, de 18 de outubro de 2021, em decorrência da necessidade de compatibilização com a nova lei de licitações.

4.1.1 Histórico de integração dos órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional

A primeira fase do projeto de centralização foi prevista no art. 21, *caput* do Decreto nº 3.184/2016, que estabeleceu um projeto piloto, com a participação de dois órgãos e duas autarquias do estado: Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Secretaria de Estado da Administração (SEAD), Polícia Militar (PMAP) e Centro de Gestão da Tecnologia da Informação (PRODAP). Na ocasião, optou-se pela realização de licitações para bens e serviços comuns, na modalidade

pregão, sem abranger as modalidades de maior complexidade técnica, que envolve a área de obras e serviços de engenharia, por exemplo.

Posteriormente, numa segunda fase, os demais órgãos e entidades foram sendo integrados gradativamente, iniciando-se com a integração dos órgãos que compõem a Administração Direta do Estado, conforme o cronograma definido na Portaria n.º 248/2016/CLC/PGE, com pelo menos dois órgãos por mês, cuja ordem cronológica levou em consideração a estrutura de cada órgão, a complexidade e especificidade das demandas de cada um, o que ocorreu ao longo do ano de 2017 (AMAPÁ, 2016).

Dando continuidade ao cronograma, a Portaria n.º 177/2018-PGE incluiu outros órgãos e algumas autarquias, mas previu o adiamento da integração das 04 (quatro) maiores secretarias estaduais: Saúde, Educação, Infraestrutura e Transporte, em virtude do impacto causado com a inclusão das demandas oriundas desses órgãos (AMAPÁ, 2018).

A integração das autarquias foi gradativa e teve de observar um cronograma, que os possibilitava participar das demandas comuns por meio de Intenção de Registro de Preços (IRP) para processos conjuntos (AMAPÁ, 2018).

A partir daí foram sendo colhidas as informações necessárias para as autarquias informarem suas demandas específicas. Essa medida visou permitir o levantamento das demandas e necessidades de cada entidade que ainda não havia sido ainda integrada, mas que deveriam fazer parte do planejamento para o exercício financeiro seguinte, como previa o decreto estadual n.º 3182/2016 (AMAPÁ, 2016).

Em 2020, a Portaria Conjunta n.º 001-2020-GAB-CLC-PGE estabeleceu o cronograma de integração total de mais órgãos e entidades estaduais para as Entidades que estavam participando apenas das demandas comuns com utilização do SRP e das Atas de Registro de Preços gerenciadas pela CLC, na condição de adesão (carona). Atualmente, são 54 (cinquenta e quatro) entidades da administração direta, autárquica e fundacional os quais foram integrados de maneira gradativa. Por outro lado, as sociedades de economia mista e empresa públicas estaduais realizam suas próprias licitações.

Em relação às demandas específicas das autarquias, não abrangidas pelo cronograma da CLC, as entidades não integradas

continuaram a promover a instrução do processo com suas próprias equipes, a fim de não gerar atrasos e demora nas contratações de cada entidade e nem comprometer o planejamento das licitações em andamento na CLC até que estas passassem a se integrar de forma total (AMAPÁ, 2016).

Ao final de 2022, a CLC tinha processado integralmente as demandas de 54 (cinquenta e quatro) órgãos e entidades estaduais. A relação nominal desses órgãos e entidades do Estado está descrita no apêndice D deste trabalho.

4.1.2 Marco Inicial Para O Modelo Centralizado

O processo de centralização das licitações trazido pela Lei Complementar Estadual nº 0089/2015 (lei orgânica da Procuradoria-Geral do Estado) iniciou-se com a edição das normas básicas necessárias à integração e sistematização das licitações, na forma de decretos regulamentares do Chefe do Executivo do Estado do Amapá, com base no poder normativo estatuído na Constituição Estadual do Amapá (AMAPÁ, 1991). Os decretos abaixo iniciaram o modelo de compras centralizadas no estado.

- Decreto estadual nº 3182, de 02 de setembro de 2016, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços no Amapá, prevendo a competência da CLC para centralização das compras via SRP;

- Decreto estadual nº 3184, de 02 de setembro de 2016, que regulamenta a estrutura organizacional da Central de Licitações e Contratos CLC e suas competências; e,

- Decreto estadual nº 3313, de 15 de julho de 2016, que implantou o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), encontra-se revogado atualmente e substituído pelo Decreto estadual nº 3.778, de 18 de outubro de 2021, sistema que possibilita a gestão centralizada das atividades administrativas de todos os órgãos e entidades estaduais em vários módulos, além de estar preparado para instrução dos processos na Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021;

Os regulamentos estaduais previram que a centralização de todas as licitações, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Amapá, seria realizada mediante a integração gradativa dos órgãos/entidades do estado, isto é, paulatinamente na medida em que a Central de compras se

estruturasse receberia mais órgãos/entidades com as suas respectivas demandas (AMAPÁ, 2016).

Muito embora o projeto de centralização abranja a Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Amapá, a legislação previu exceções, posto que nem todas as entidades que compõem a Administração Indireta estão obrigadas a cumprir as regras da Lei nº 8.666/1993, diante ressalva constitucional para as empresas públicas e sociedades de economia mista que possuem regime jurídico próprio e legislação especial para licitações (BRASIL, 1988)¹⁰.

Abreu (2016) destaca que o processo de centralização das compras governamentais e dos procedimentos licitatórios da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Amapá foi objetivada como uma medida de planejamento, gestão e racionalização dos gastos públicos, que inclui o gerenciamento integral do processo, desde a identificação das necessidades internas, escolha do objeto mais adequado pelos órgãos demandantes, além do planejamento e controle do resultado. Portanto, a mudança foi idealizada para trazer novos paradigmas na organização administrativa e se insere em uma política de estado para aumento da eficiência, qualidade, controle e eficácia dos gastos públicos.

4.1.3 O arranjo organizacional da CLC

Nesta seção são apresentadas e analisadas as evidências obtidas para dar cumprimento ao segundo e terceiro objetivo da pesquisa: descrever o arranjo organizacional atual do processo de compras e analisar o modelo centralizador de compras, compreendendo-o de maneira aprofundada. A coleta desses dados partiu da leitura atenta da legislação estadual e foram propostos fluxos de processos, a partir do da pesquisa bibliográfica da legislação local e análise de documentos públicos, especialmente os documentos componentes de um procedimento licitatório.

¹⁰ Art. 173. (...)

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

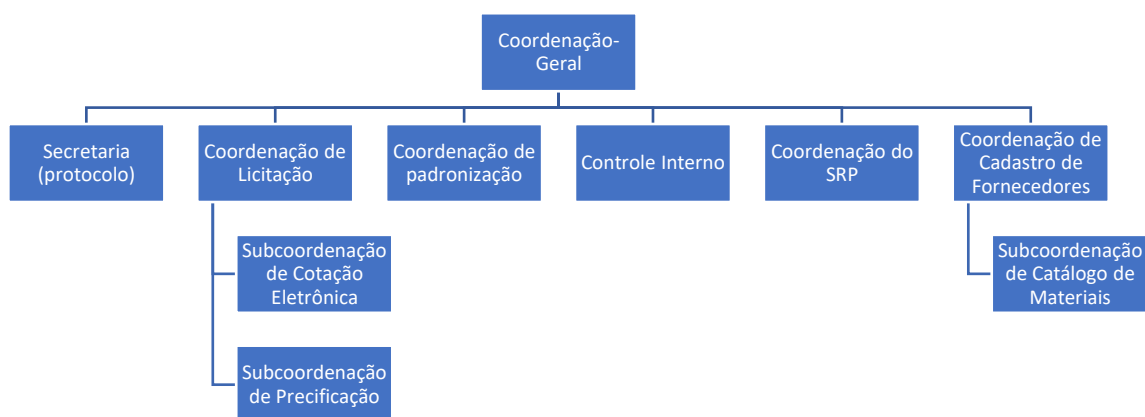
Com base no Decreto nº 3184/2016, observou-se que na CLC há a presença de seis coordenações e três subcoordenadorias, cada uma com um rol de funções bem definidas.

O princípio da segregação das funções consiste na recomendação de que cada departamento tem a sua competência específica e delimitada, de modo que um departamento não pode fazer a função de outro. Em outras palavras, é assegurada a separação de competências entre servidores distintos nas fases de um procedimento, de modo que um mesmo servidor não participa de fases distintas do processo.

O princípio está previsto tanto na Lei nº 8.666/1993 quanto na Lei nº 14.133/2021. No regimento da central de compras amapaense, encontra-se uma delimitação bem definida de funções. Em suma, cada coordenação fica responsável por uma tarefa/fase no processo licitatório.

A coordenação-geral da CLC exerce uma função de cúpula, estando todas as outras coordenações e subcoordenações subordinadas a ela. De acordo com a leitura do regramento local foi formado o seguinte organograma:

Figura 1 – Organograma da CLC



Fonte: autoria própria (2023).

A secretaria da CLC tem por função precípua receber as demandas dos órgãos/entidades e dar o devido andamento aos outros departamentos, sem prejuízo de outras atividades rotineiras, como o protocolo e o gerenciamento de documentos administrativos. A coordenação de licitação é responsável pela realização da modalidade licitatória (concorrência, pregão, tomada de preço, etc.) na fase de disputa entre os licitantes (AMAPÁ, 2016).

As duas subcoordenações, cotação eletrônica e precificação, que fazem parte da coordenação de licitação são responsáveis, respectivamente, pela realização das dispensas de licitação e pela pesquisa de mercado (com vistas a apurar o valor estimado pela administração na aquisição de determinado bem ou serviço) (*ibidem*).

A coordenação de padronização fica responsável pela elaboração dos editais de licitação, o controle interno é o responsável por assegurar a conformidade dos atos praticados no procedimento licitatório. A coordenação de SRP é a responsável por iniciar o processo licitatório, condensando as demandas dos órgãos, elaborando os termos de referência e gerenciando as atas de registro de preço.

Por último, o cadastro de fornecedores e a subcoordenação de materiais são responsáveis respectivamente pelo cadastro dos licitantes que participarão dos procedimentos licitatórios e pelo cadastro dos itens que serão licitados no sistema SIGA (*ibidem*).

Quanto aos fluxos de processos, fazendo-se uma análise documental dos processos licitatórios e em leitura conjunta com o Decreto nº 3184/2016. O Decreto nº 3.778, de 18 de outubro de 2021, institui no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amapá, o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) e torna obrigatório o uso do sistema pelos órgãos e entidades do estado.

Todos os atos no procedimento licitatório são feitos no SIGA que engloba as seguintes funcionalidades:

Banco de preços; contratações diretas; pregão eletrônico; concorrência; sistema de registro de preço; cadastro de fornecedores; catálogo de materiais e serviços; adesão a ata externa; concurso; diálogo competitivo; credenciamento; pré-qualificação; procedimento de manifestação de interesse;

registro cadastral; contratos; almoxarifado; e patrimônio(AMAPÁ, 2021, página eletrônica¹¹).

Com efeito, o SIGA permite ter um gerenciamento completo das compras, que envolve desde o cadastro do item a ser licitado no sistema, até o gerenciamento de estoque no almoxarifado. A partir da análise do manual operacional da central de licitações, observa-se que há três fluxos de processos distintos dentro da central de compras.

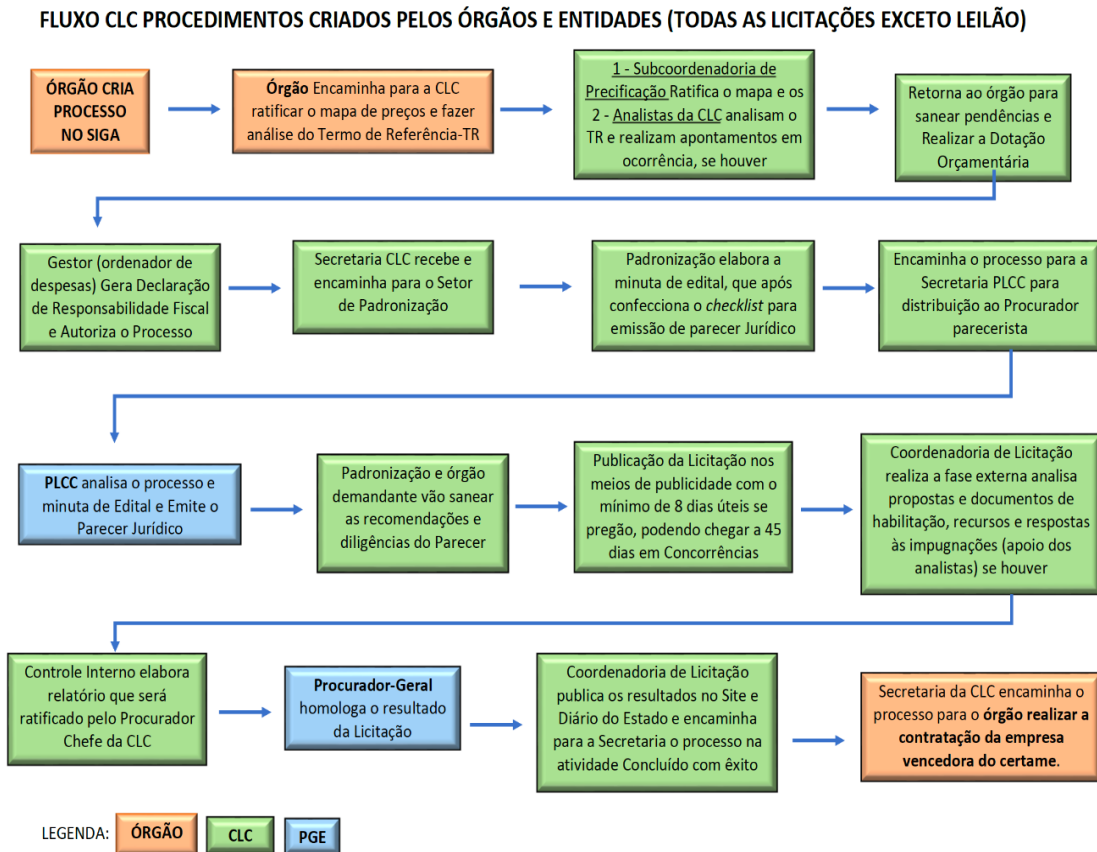
O primeiro caso é quando o processo vai para central de compras apenas para a realização da fase externa da licitação. Nesse caso o processo se origina no órgão ou entidade responsável, e toda a fase interna é feita pelo órgão, isto é, da elaboração do termo de referência ou projeto básico, dotação orçamentária, pesquisa de mercado para obtenção do valor estimado e elaboração de minuta do contrato.

Ao chegar à Procuradoria-Geral do Estado, o processo é encaminhado para análise jurídica pela Procuradoria de Licitações e Contratos (PLCC) e, posteriormente, encaminhado à CLC.A central, por se encarregar da fase externa realiza a elaboração do edital pela coordenação de padronização, referenda a pesquisa de preço feita pelo órgão (confirma se está de acordo com os ditames legais) e encaminha o processo para ser licitado pela coordenação de licitação.

Partindo da pesquisa documental, isto é, observando-se todos os documentos de um processo licitatório, conclui-se pelo seguinte fluxo procedimental licitatório elencado na próxima página:

¹¹<https://editor.amapa.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestorc7d6580ec1ca79250c2cc64923f6de8d.pdf>

Figura 2 – Fluxo procedimental na licitação



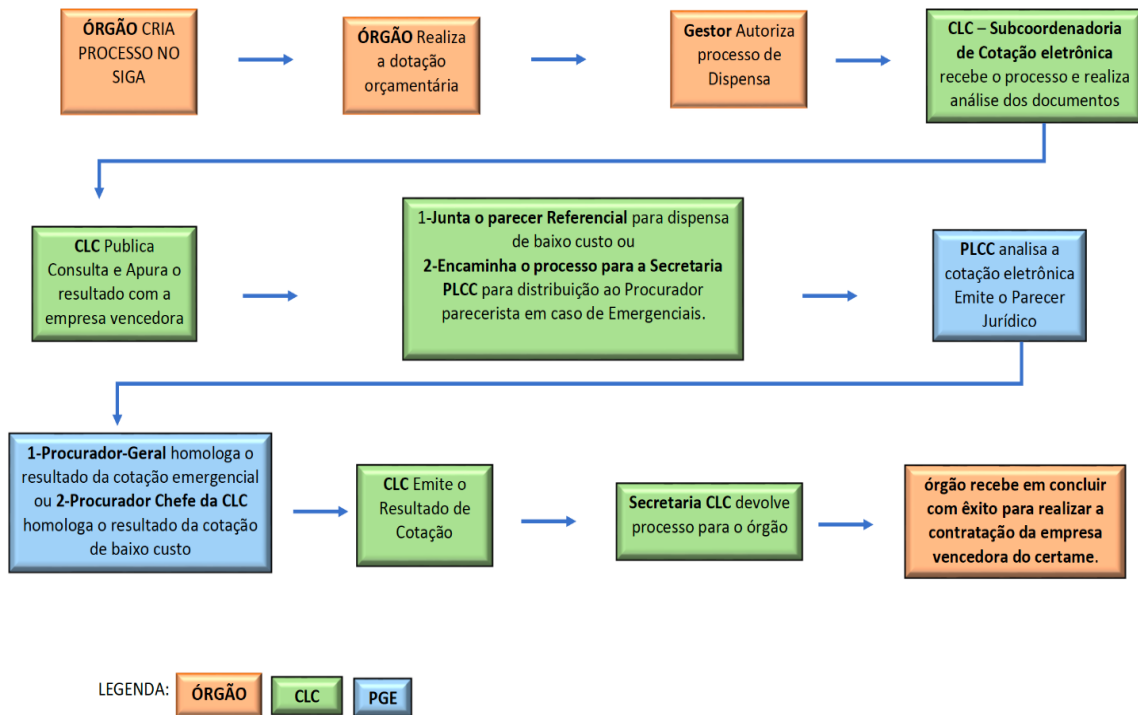
Fonte: autoria própria (2023) com base na pesquisa documental junto ao SIGA.

A central de licitações também possui competência quanto às dispensas de licitação que passam pela central de licitações, nas modalidades – art. 24, II e IV da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, I, II e VIII e Lei nº 14.133/2021 (dispensas de baixo valor e emergenciais). Nessas dispensas, a CLC realiza a fase de cotação eletrônica.

A cotação eletrônica é a fase de disputa entre os licitantes em um sistema eletrônico na dispensa de licitação. Adriano (2013) conclui que a adoção do meio eletrônico de cotação visa eliminar eventuais direcionamentos nas compras de pequeno valor e nas compras e serviços emergenciais a determinados fornecedores, bem como ampliar o rol de interessados em fornecer bens e serviços à Administração Pública, de forma isenta e transparente, havendo disputa entre os fornecedores participantes. Assim, por meio de análise documental dos processos de dispensa de licitação que tramitam à central de compras, chega-se a conclusão pelo seguinte fluxo:

Figura 3 – Fluxo procedimental na dispensa de licitação (cotação eletrônica)

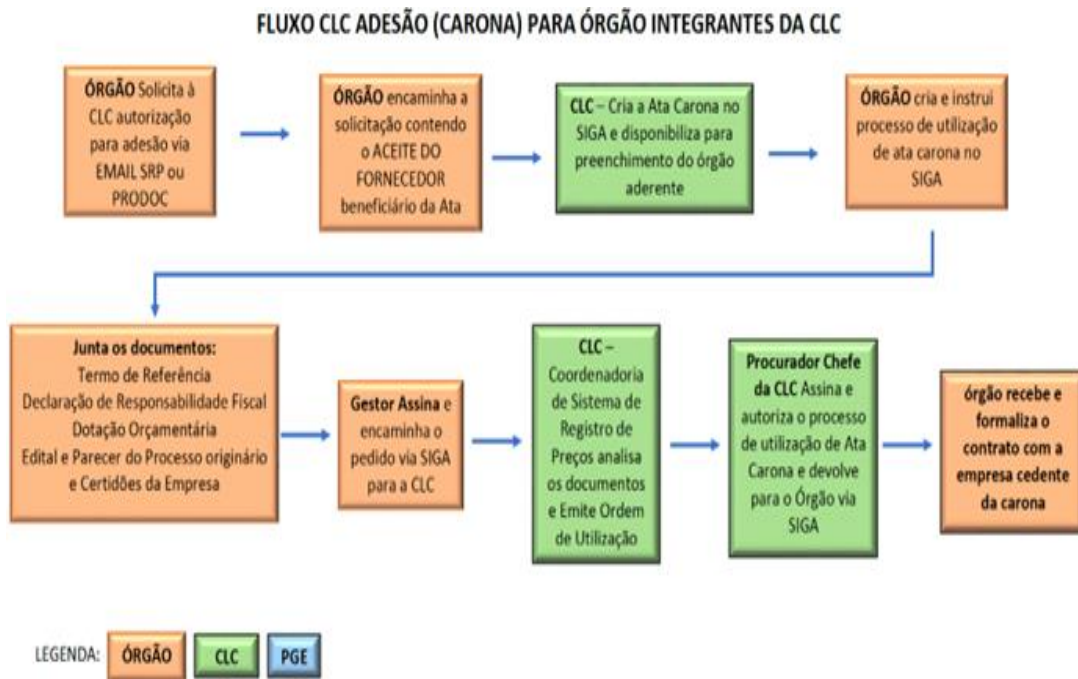
FLUXO CLC COTAÇÃO ELETRÔNICA – DISPENSAS DE LICITAÇÃO DE BAIXO CUSTO E EMERGENCIAIS



Fonte: autoria própria (2023) com base na pesquisa documental junto ao SIGA.

Vale ressaltar que enquanto gerenciador das atas de registro de preços do poder executivo do Estado do Amapá, a CLC pode conceder adesões (caronas) aos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional que não tenham participado da licitação. Fernandes (2010) afirma que a carona em uma ata proporciona agilidade, economia de dinheiro público, maior facilidade no controle do estoque de produtos a serem consumidos pela administração pública. Observando-se os processos de adesão feitos pela CLC e solicitados pelos órgãos e entidades do Estado, chega-se ao seguinte fluxograma acostado na próxima página:

Figura 4 – Fluxo observado nas adesões em ARP



Fonte: autoria própria (2023) com base em análise documental no SIGA.

O mapeamento de todos os fluxos processuais, a partir da leitura pormenorizada de alguns processos permitiu identificar alguns riscos oriundos do processo de compras, os quais podem fragilizar a contratação, deixá-lo mais moroso ou ocorrer em ausência de propostas válidas para a administração pública. Todos esses riscos identificados foram encontrados na tabela abaixo.

Tabela 8. Riscos encontrados		
Fase processual	Possíveis problemas	Consequências
Preenchimento de IRP's	Especificações erradas ou insuficientes.	Aquisição de produtos ou serviços de baixa qualidade. Licitações desertas
Preenchimento de IRP's	Preenchimento abaixo do real consumo do órgão ou entidade.	Necessidade de feitura de contratações emergenciais ou novas caronas.
Pesquisa de preço	Crítérios de precificações imprecisos	Sobrepços Licitações fracassadas

	Preços estimados abaixo do valor real de mercado	
--	--	--

Fonte: autoria própria (2023).

Além disso, com base nos fluxos e processos pesquisados, a partir de uma ampla pesquisa bibliográfica e também do decreto que regulamenta a CLC, chega-se a conclusão de que o modelo centralizado do Amapá se enquadra na classificação proposta por Procópio (2021, p. 39) de um modelo central amplo, isto é, “quando as fases de planejamento da contratação e de seleção de fornecedor são conduzidas de forma centralizada, porém a aquisição é realizada de forma descentralizada”.

Destarte, tem-se por cumpridos o objetivo da pesquisa consistente na descrição do arranjo organizacional atual do processo de compras e na análise do modelo centralizador de compras, compreendendo-o de maneira aprofundada, a partir da análise documental em processos de compras públicas estruturados na CLC.

4.2 A central de licitações em números

É necessário esclarecer que o Estado do Amapá, não consolidava suas informações no portal da transparência ou no Sistema SIGA até a criação da Central de Licitações e Contratos. Desta maneira, a análise de dados quantitativos anteriores ao modelo centralizado não se mostra confiável por dois motivos: o primeiro é que os órgãos não possuem um banco de dados consolidando com dados básicos, por exemplo, números de processos licitados em 2014, números de atas de registro de preço feitas em 2013, número de dispensas de licitação feitas em 2012. O segundo motivo é que os poucos dados encontrados estão anotados em meras planilhas manuais e manuscritas, o que pode tornar a análise de dados anterior ao modelo centralizado, pouco confiável e enviesada, já que facilmente manipulável.

Destarte, com o objetivo de coletar dados fidedignos a pesquisa concentra-se análise de dados referentes ao início do modelo centralizado em 2016 até o ano de 2022.

Nesta seção serão apresentadas e analisadas as evidências obtidas para alcançar o objetivo relacionado a levantamento do histórico da central de compras, quanto ao número de processos, atas de registro de preços formadas e licitações realizadas, em todas as suas

modalidades e a obter a economicidade oriunda da diferença entre o valor estimado e adjudicado na licitação. Em cada levantamento feito nesta seção é explicado a origem desses dados tratados.

Neste tópico, são apresentados os números de processos e os resultados em Ata de Registro de Preços (ARP) obtidos desde a criação do sistema centralizado, proporcionando uma análise explicativa e aplicada, apontando-se um crescimento de processos de um modo geral e inferindo-se que o modelo centralizado tem potencial para crescimento no estado. O resultado deste trabalho não só consolidará esses números que atualmente se encontram dispersos e sem qualquer tratamento, como também auxiliará em outras pesquisas futuras sobre o tema, em especial no sistema amapaense.

A CLC como órgão de execução realiza os processos licitatórios e dispensas de licitação por meio do sistema eletrônico SIGA-Compras (Sistema Integrado de Gestão Administrativa). Este sistema que possibilita a instrução processual da fase interna e externa e posterior exportação para o módulo SIGA-Contratos permitindo a coleta de dados, englobando as modalidades que são realizadas pela CLC, tais como Pregão Eletrônico, Tomadas de Preços, Concorrências, Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e dispensas de licitação por meio de Cotação Eletrônica.

A busca pela quantidade de processos se dá através da extração de relatórios mensais gerados pelo SIGA, sendo consolidado através das somas mês a mês na seguinte tabela anual abaixo:

Tabela 9. Número de processos concluídos por modalidade e por ano					
Modalidade /Ano	2016	2017	2018	2019	2020
Pregão	20	61	58	64	52
Concorrência	-	-	-	1	1
Tomada de Preços	-	-	-	14	2
RDC	-	-	-	-	-
Dispensas	-	-	27	40	22

TOTAL	20	61	85	119	77
--------------	-----------	-----------	-----------	------------	-----------

Fonte: autoria própria (2023).

Observa-se que de 2016 a 2022 houve um crescimento expressivo da modalidade de licitação pregão na sua forma eletrônica.

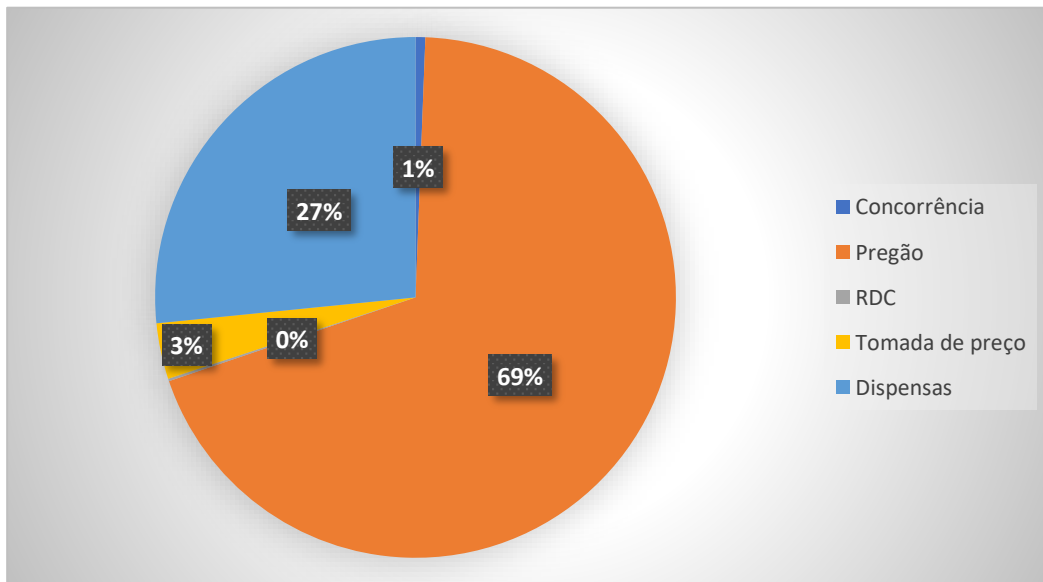
Em todos os anos há predominância do pregão eletrônico, como modalidade mais utilizada, dada sua possibilidade de utilização ampla para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). Nieburh (2011) ainda sinaliza que é a modalidade mais popular, uma vez que pode ser utilizada com e sem registro de preços.

Em 2020 os números apontam para uma queda se comparado à 2019. Essa queda é explicada pela suspensão parcial dos trabalhos em razão da pandemia e do redirecionamento das compras do Estado para a área da saúde, o que diminuiu o volume das compras ordinárias pela administração pública.

Almeida, Tamanaha e Nery (2020) relatam um significativo redirecionamento das compras dos entes públicos para priorizar a pandemia, o que trouxe reflexos às compras regulares dos entes públicos, já que o direcionamento orçamentário voltou-se ao combate do vírus.

O gráfico abaixo representa a relevância do pregão como modalidade mais utilizada pela CLC entre os anos de 2016 a 2022:

Figura 5 – Participação por modalidade no processo de compras

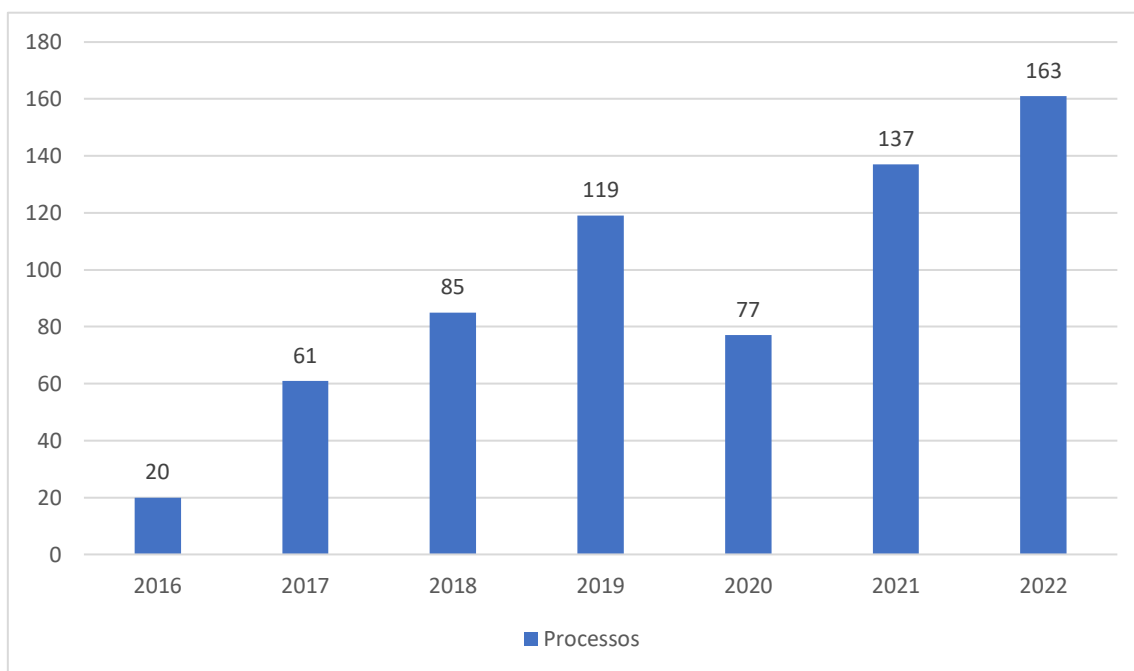


Fonte: autoria própria (2023).

Observa-se, outrossim, o predomínio do pregão, que corresponde a 69% (sessenta e nove por cento) dos processos de compras, seguido das dispensas de licitação, englobado dispensas de baixo valor e emergenciais e nota-se uma participação pouco relevante das tomadas de preço, concorrência e RDC, este que por sua vez está próximo a zero.

Em 2020, decorrente da paralisação parcial das atividades em razão da pandemia e ainda pela paralisação de muitas demandas licitatórias houve uma queda relevante de número de processos se comparado ao ano anterior, conforme delineado no gráfico:

Gráfico 1 – Número de processos concluídos por ano (todas as modalidades)



Fonte: autoria própria (2023).

Esse aumento de processos licitatórios concluídos se dá também pelo aumento das secretárias inseridas ao modelo centralizado a partir de 2016 e em 2018, em decorrência das portarias citadas no tópico anterior.

No caso do Amapá, a CLC realiza as duas modelagens de pregão: com e sem registro de preços. Nesse último caso, o processo é criado pelo órgão/entidade que realiza todas as etapas de planejamento (elaboração de projeto básico ou termo de referência, pesquisa mercadológica, dotação orçamentária para pagamento, mapa comparativo de preços e valor estimado da contratação) enquanto a central de licitações realiza a fase externa (realização da fase competitiva – disputa entre os licitantes na licitação) (AMAPÁ, 2015; 2016).

No quadro comparativo, tem-se as diferenças básicas entre as duas modelagens de pregão utilizadas na CLC:

Tabela 10. Quadro comparativo entre o uso e não uso do Sistema de Registro de Preços (SRP)

Pregão com SRP	Pregão sem SRP
Processo é iniciado na CLC	Processo é iniciado no órgão demandante
Podem participar em um mesmo processo vários órgãos ou entidades	Apenas um único órgão ou entidade é participante
Gera uma ata de registro de preço	Não gera ata de registro de preço
A CLC participa do planejamento da licitação (consolidando os objetos, serviços e fazendo a especificação técnica)	O órgão/entidade definirá toda a etapa de planejamento da licitação
A CLC elabora o TR	O órgão/entidade elabora o TR
A CLC participa das fases internas e externas da licitação	A CLC participa da elaboração do edital e da realização fase externa
Não há necessidade de indicar disponibilidade orçamentária na fase de planejamento	Há necessidade de indicar disponibilidade orçamentária na fase de planejamento

Fonte: autoria própria (2023), com base em Amapá (2016).

No caso do pregão sem SRP, bem como todas as outras modalidades licitatórias, a fase interna compete ao órgão ou entidade demandante, mas a fase externa (realização da etapa competitiva da licitação) é de competência exclusiva da CLC, como assevera a Lei Complementar nº 0089/2015:

Art. 4º; §5º: As Secretarias de Estado e Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta são obrigados a remeter à Procuradoria-Geral do Estado todos os processos de licitação, após a conclusão da fase interna, para que seja realizada a fase externa pela Central de Licitações (AMAPÁ, 2015, página eletrônica¹²).

Assim, para mapear o pregão sem uso do sistema de registro de preços, observou-se que há um forte crescimento concentrado nos anos de 2021 e 2022, como é demonstrado no quadro abaixo, o que indica que os órgãos e entidades nesses anos estiveram com boa

¹²http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=59063

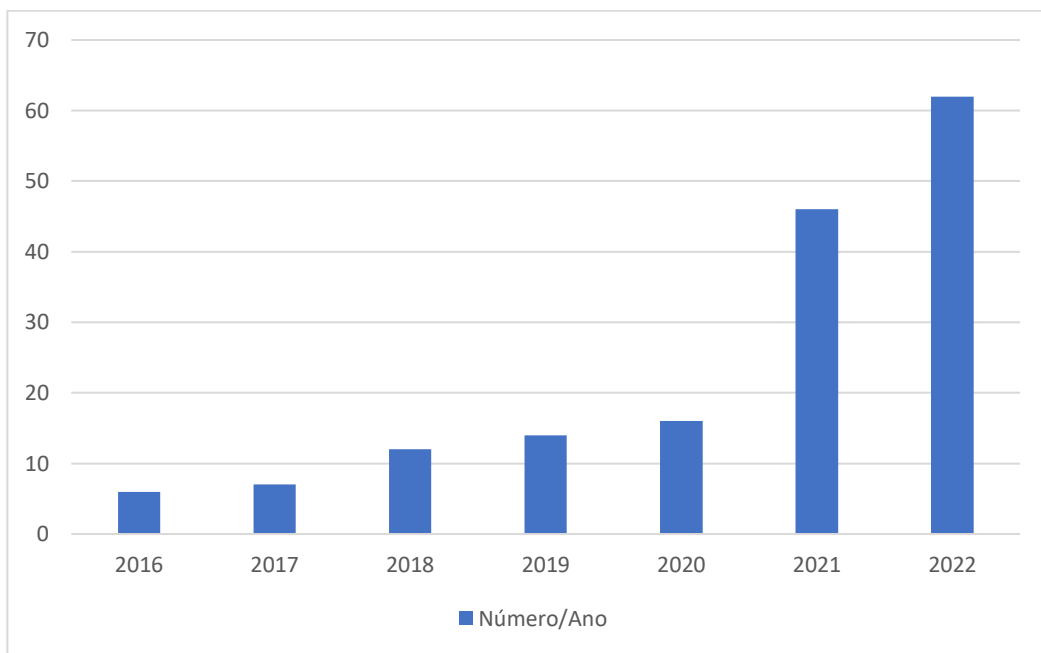
disponibilidade orçamentária, já que nesse tipo de procedimento é necessário indicar dotação orçamentária para todo o período contratual ainda na fase de planejamento da licitação.

Tabela 11. Pregão eletrônico sem adoção do SRP, por ano e órgão/entidade						
PREGÃO ELETRÔNICO SEM ADOÇÃO DO SRP						
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PGE:1	CGE:1	DGPC:1	DGPC: 3	CBMAP: 1	CBMAP: 3	DGPC: 3
PMAP: 3	DGPC: 1	PGE: 3	PGE: 1	DGPC: 1	DETRAN:1	FUNSEP: 5
PRODAP: 2	PGE:1	SDR: 1	SDC: 1	CBM: 1	DGPC: 6	HEMOAP: 4
	PMAP: 2	SEDEL: 3	SDR: 1	HEMOAP:1	FCRIA: 4	PGE: 3
	PRODAP:1	SEED:1	SEED: 5	PMAP: 5	FREBOM: 3	SEAD: 2
	SEAD: 1	SEMA:1	SEJUSP:1	SECULT: 1	FUNSEP:1	SEJUSP: 7
		SETUR: 1	SETRAP: 2	SEDEL: 3	HEMOAP: 4	SETRAP: 4
		SIMS: 1		SEJUSP: 2	PGE: 1	PRODAP: 4
				SESA: 1	PMAP: 2	SEED: 5
					PRODAP: 1	SIMS: 5
					SEDEL: 7	SECULT: 2
					SEED: 1	SEMA: 2
					SEJUSP: 1	SESA: 5
					SESA: 2	SIAC: 4
					SIAC: 1	CBMAP: 5
					SIMS: 6	SEINF: 1
					SVS: 2	SEDEL: 1
Total: 6	Total: 7	Total:12	Total: 14	Total: 16	Total: 46	Total: 62
TOTAL DE 163 PREGÕES SEM USO DE SRP						

Fonte: autoria própria (2023).

Dessa maneira, observa-se uma forte tendência de crescimento do uso de pregões sem uso do sistema de registro de preços. Neste caso como a fase de planejamento é criada pelo órgão ou entidade demandante e o processo é exclusivo da pasta administrativa demandante, observa-se uma tendência de crescimento dos processos individualizados. O gráfico abaixo detalha o crescimento expressivo em 2021 e 2022 se comparado aos anos anteriores, conforme estabelece o gráfico na próxima página:

Gráfico 2 – Pregões sem uso de sistema de registro de preço



Fonte: autoria própria (2023).

Por outro lado, os pregões eletrônicos com SRP iniciam-se na central de compras, inclusive na fase de planejamento a partir da demanda de quantitativo encaminhada pelos órgãos e entidades do estado (AMAPÁ, 2015). Dessa maneira, no caso do SRP todas as fases da licitação são elaboradas e executadas na CLC, sendo o procedimento centralizado do início ao fim. Em números a tabela abaixo consolida ano a ano, desde a criação.

Tabela 12. Pregão eletrônico com adoção de SRP, por ano

PREGÃO ELETRÔNICO SEM ADOÇÃO DO SRP						
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14	54	46	50	36	45	50
TOTAL DE 270 PREGÕES COM ADOÇÃO DO SRP						

Fonte: autoria própria (2023).

O número de processos com SRP tende a apresentar uma estabilização. Isso porque a central de compras trabalha com um planejamento anual que é elaborado no ano anterior. Nesse planejamento é previsto o que será licitado em ata de registro de preço no ano seguinte, a partir da demanda dos partícipes interessados (AMAPÁ, 2016).

A partir dessa demanda dos órgãos, a central cataloga e organiza o que será licitado mês a mês para o ano seguinte em processos comuns (AMAPÁ, 2016). Ilustrativamente, se o CREAP e a SESA solicitam que seja licitada água mineral, essa demanda é reunida em um único processo de aquisição com os dois participantes. Da mesma maneira, em processos de aquisição de armamento, que pode ser comum à polícia civil, polícia militar e polícia penal.

Uma particularidade do sistema de registro de preços é que na montagem do processo licitatório não há necessidade de indicar o custeio, pois a indicação orçamentária só é necessária quando for feita a utilização da ata de registro de preços pelo órgão ou entidade. A ARP é o resultado do processo licitatório na modalidade pregão com registro de preços, isto é, a fixação dos preços pelo fornecedor vencedor.

Dessa maneira, pela flexibilidade, o órgão/entidade só usa a ata se necessitar e obviamente se tiver orçamento de acordo com os preços fixados pelo vencedor e observando-se os quantitativos fixados na ata pelo órgão gerenciador (CLC). Em números, foram encontrados os seguintes quantitativos entre os anos de 2016 a 2022:

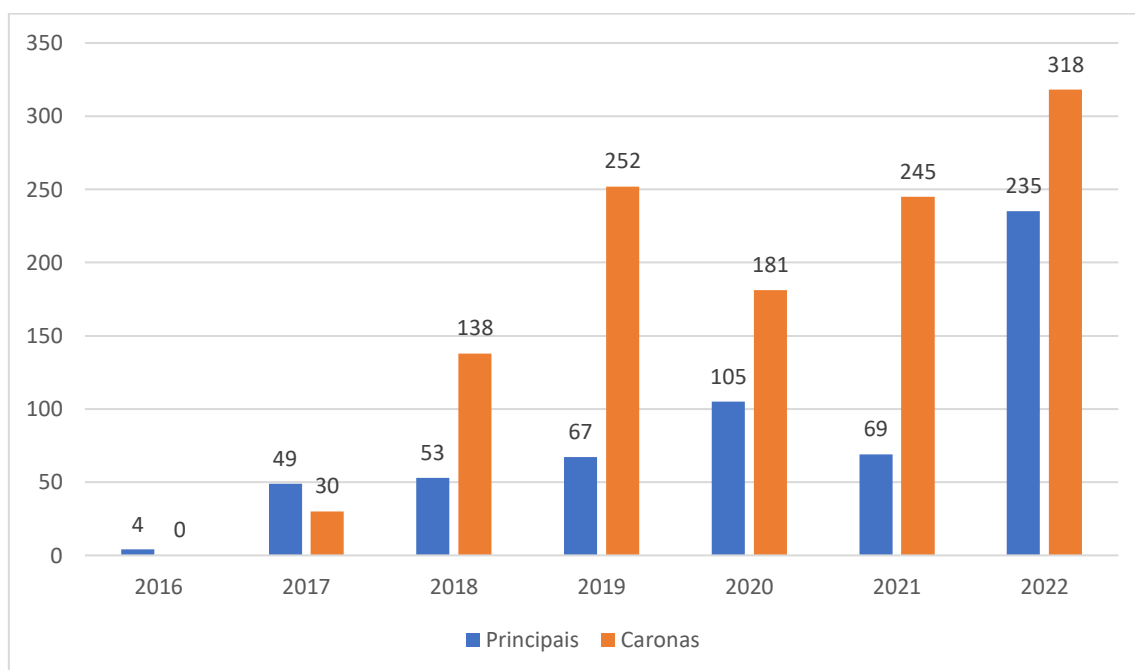
Tabela 13. Atas de registro de preços criadas pela CLC e adesões concedidas

ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS CRIADAS PELA CLC E ADESÕES CONCEDIDAS							
ATAS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Principais:	04	49	53	67	105	69	235
Caronas:	0	30	138	252	181	245	318
TOTAL DE ATAS PRINCIPAIS CRIADAS: 582							
TOTAL DE ATAS CARONAS: 1164							

Fonte: autoria própria (2023).

Para a obtenção desses dados, foi necessária a exportação dos números encontrados, tratá-los e consolidá-los na tabela acima. No gráfico abaixo, observa-se a grande difusão das atas caronas, o que demonstra que os órgãos tendem a esperar as licitações terminarem para adquirir o que tiver disponível para consumo na ata, em vez de participarem da formação do procedimento licitatório:

Gráfico 3 – Relação de atas principais versus atas caronas



Fonte: autoria própria (2023).

É necessário esclarecer que em uma única licitação (pregão com SRP) formam-se várias atas principais, bem como as atas caronas que

decorrem dos pedidos de órgãos/entidades estaduais ou municipais que não participaram da construção do procedimento licitatório, encaminhando os seus quantitativos e solicitam “carona” numa ata de registro de preços que já está pronta. Por exemplo, em um único processo de aquisição de veículos, podem ser formadas diversas atas, tais como: veículos de pequeno porte, veículos sedans, camionetes, etc.

Da análise desses dados, observa-se uma participação expressiva do Sistema de Registro de preço no âmbito do Estado. Araújo (2017) pontua que as centrais de compras utilizam frequentemente o SRP para materiais de consumo, baseando-se na média utilizada pelo sistema de almoxarifado.

Os objetos licitados na ata principal decorrem da manifestação de vontade dos órgãos e entidades em participar do procedimento licitatório, encaminhando os seus quantitativos e objetos que têm interesse que sejam licitados. Dessa maneira, aqueles que querem aderir à ata (carona) estão limitados aos objetos pedidos pelos participantes do procedimento licitatório inicial.

O decreto estadual nº 3.182/2016 que regulamenta o sistema de registro de preços no estado do Amapá permite a possibilidade de até cinco caronas em cada processo licitatório concluído (AMAPÁ, 2016).

A partir de 2018, especificamente nas hipóteses nas dispensas de licitação em razão do baixo valor (art. 24, II da lei 8.666/1993) e emergenciais (art. 24, IV da lei nº 8666/1993), a CLC passa a centralizar as dispensas de licitação dos órgãos e entidades do estado, por meio do módulo de Cotação Eletrônica no SIGA, as demais modalidades de dispensas de licitação são processadas pelos órgãos e entidades. A tabela abaixo consolida os números a partir do funcionamento desse módulo.

Tabela 14. Dispensas de licitação por órgão						
DISPENSAS DE LICITAÇÃO POR ÓRGÃO						
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-	-	CGE: 2	CBMAP: 1	AMAPÁ TERRAS: 2	AMAPÁ TERRAS: 1	CBMAP: 1
		DGPC: 3	CGE: 4	CBMAP: 1	CBMAP: 3	DGPC: 3

		SDR: 1	DGPC: 3	DGPC: 1	CGE: 2	EAP: 2
		SEED: 13	FREBOM: 4	DIAGRO: 1	EAP: 4	FCRIA: 2
		SEJUSP: 1	PGE: 1	FREBOM: 3	FREBOM: 1	FUNSEP: 1
		SEMA: 3	SDC: 1	PMAP: 1	PGE: 3	HEMOAP: 2
		SETEC: 4	SDR: 1	SECULT: 1	PROCON: 1	PGE: 5
			SEED: 16	SEDEL: 2	SEDEL: 1	SEED: 4
			SEFAZ: 1	SEJUSP: 3	SEJUSP: 3	SEJUSP: 2
			SEJUSP: 6	SEMA: 5	SEMA: 1	SEMA: 4
			SEMA: 2	SIAC: 1	SEPM: 6	SESA: 10
				SIMS: 1	SESA: 2	SIMS: 2
					SIMS: 8	SVS: 4
					SVS: 5	PMAP: 2
					HEMOAP: 1	
					SEAD: 1	
					SEAD: 1	
-	-	Total: 27	Total: 40	Total: 22	Total: 43	Total: 44
TOTAL DE DISPENSAS CONCLUÍDAS PELA CLC: 176						

Fonte: autoria própria (2023).

Diferente da licitação na modalidade pregão que apresenta uma tendência de crescimento ao longo dos anos, a dispensa de licitação oscila, não obtendo um padrão nem de crescimento nem de decréscimo. Tanto que de entre os anos de 2019 e 2020 há uma queda abrupta, porém nos anos de 2021 e 2022 os números se mantêm praticamente estáveis, mas havendo um aumento significativo se comparado a 2020.

Para a obtenção dessas informações foi necessário a exportação dos dados oriundos do SIGA, obtendo-se um levantamento mensal e consolidando-se anualmente a partir da soma dos números obtidos.

4.2.1 ECONOMICIDADE APURADA

Um dos dados relevantes para definir as vantagens de um modelo centralizado é a obtenção de economia em escala. Procópio (2021) elenca que esse impacto positivo nas contas públicas é decorrente do grande número de itens a serem adquiridos em um único processo.

Karjalainen (2011) acrescenta que a economia de recursos não se dá apenas em valores quantitativos dos objetos e serviços, mas também em ganho de tempo, com redução de processos e servidores trabalhando na demanda.

O propósito desse modelo é aperfeiçoar a gestão e a racionalização dos gastos públicos, que inclui o gerenciamento integral do processo, desde a identificação das necessidades internas, escolha do objeto mais adequado, além do planejamento e controle do resultado. Portanto, a mudança traz novos paradigmas na organização administrativa e se insere em uma política de estado para aumento da eficiência, qualidade, controle e eficácia dos gastos públicos.

Para obter o dado de economicidade apurada na central de compras foi utilizado como critério a diferença entre o valor estimado pela administração e o valor efetivamente licitado. Exemplificando, se a administração pública estima que a compra de uma caneta é por volta de três reais e consegue na licitação obter por um preço de dois reais, considera-se que a administração pública deixou de pagar um real, obtendo uma vantagem econômica.

Na licitação e até mesmo na dispensa há uma disputa entre os participantes no certame, de modo que, geralmente, quem fornece ao menor preço daquele objeto referenciado pela administração e atender aos outros requisitos técnicos estabelecidos no edital de licitação será declarado como vencedor.

Mas a administração ao estimar um valor para uma compra ou serviço, deve seguir regras estabelecidas rígidas de pesquisa de mercado, para evitar compras superfaturadas ou sobrepreços. Qualquer estimativa de preço será precedida de ampla pesquisa de mercado, como assevera Torres (2019). Isso porque a licitação destina-se a garantir, a seleção da proposta mais vantajosa (BRASIL, 1993).

As regras para pesquisa de mercado estão definidas objetivamente em regulamento federal e em regulamento estadual, este que por sua vez, basicamente adota por simetria as mesmas regras daquele. O regulamento federal é a Instrução Normativa nº 73/2020 – SEGES/Ministério da Economia e para estimar preços, ele traz as seguintes balizas (BRASIL, 2020, página eletrônica¹³):

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldepocos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório (*ibidem*).

Destarte, a administração não pode simplesmente estimar preços, sem qualquer critério, sob pena de comprar bens ou adquirir serviços muito acima do valor de mercado. Assim, como um consumidor que pesquisa o melhor preço na hora de fazer a compra, com a administração pública não é diferente.

A pesquisa de preço ou pesquisa de mercado serve basicamente para saber quanto a administração pública em média irá gastar numa determinada compra ou serviço. Assim, “a inexistência de uma pesquisa de preços eficiente impossibilita à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos,

¹³<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>

principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa” (CAMPOS *et al.*, 2021,p.7).

Da mesma maneira e seguindo as diretrizes do regulamento federal, o estado do Amapá também dispõe das diretrizes para pesquisa de mercado, através da Instrução Normativa nº 01/2021/CLC/PGE, replicando integralmente o regulamento federal sobre o tema.

Deste modo, cada fornecedor só poderá lançar como preço máximo, o teto do valor estimado pela administração. Caso todos os fornecedores lancem preços acima do valor estimado pela administração, a tendência é de fracassar o certame, ou seja, as propostas apresentadas não são válidas, já que, via de regra é vedado contratar acima do estimado pela administração, sob a possibilidade de incorrer em sobrepreço.

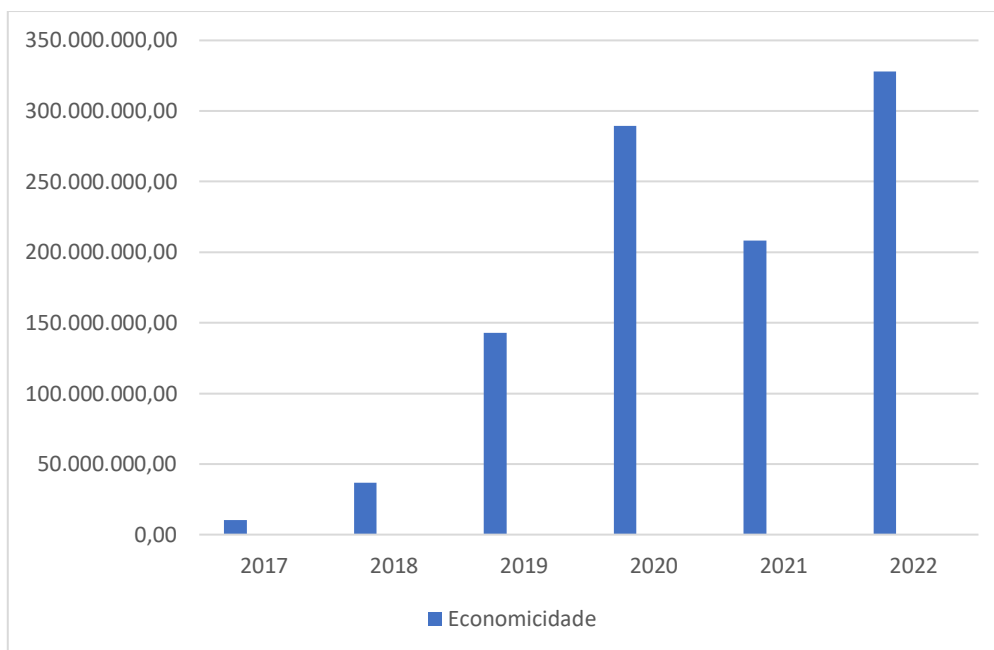
Nesse diapasão, observando-se a diferença entre o valor estimado e o valor adquirido (adjudicado) pela administração pública tem-se a economicidade. A economicidade tem por escopo aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações, obtendo-se o melhor custo-benefício (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

Na mesma linha de raciocínio Bruno (2008, p.69) conceitua que a economicidade consiste na

Análise da relação custo-benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa (*ibidem*).

Com base nisso foi apurado através de relatórios mensais gerados do SIGA em cada processo de licitatório e dispensa feito pela CLC e consolidado por ano, a partir da somatória mês a mês, obtendo-se os seguintes números apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Economicidade



Fonte: autoria própria (2023).

Dessa maneira, observa-se uma tendência de crescimento ano a ano na medida em que as secretarias vão sendo integradas e o volume de licitações passa a ter um aumento. O único ano em que não houve crescimento da economicidade foi 2021, um ano que houve forte alta dos preços decorrente da forte inflação brasileira, em razão da pandemia (CUSINATO *et al.*, 2021), na medida em que os preços praticados se tornaram mais altos.

A partir de 2018, já se observa um aumento exponencial na economicidade que passou a ser de R\$ 36.715.790,34 (trinta e seis milhões setecentos e quinze mil setecentos e noventa reais e trinta e quatro centavos). Continuou-se com a integração de outros órgãos, inicialmente da administração direta e algumas das entidades da administração indireta, que iniciaram seus processos em 2018.

Em 2019, com resultado das licitações dos órgãos e entidades que ingressaram na Central no ano anterior, observa-se um expressivo aumento em economicidade, passando de pouco mais de 36 (trinta e seis) milhões em 2018 para o valor de R\$ 142.974.954,06 (cento e quarenta e dois milhões novecentos e setenta e quatro mil novecentos e cinquenta e quatro reais e seis centavos) em 2019. Em 2020 e em 2022, foi mantida a crescente.

Em 2021, por outro lado, houve uma queda da economicidade, em razão da alta dos preços provocada pela pandemia, impactando a administração pública do Amapá. Como apontam Almeida, Tamanaha e Nery(2021) a variação dos preços impactou significativamente à administração pública que teve diversas dificuldades de aquisição de bens em especial àqueles voltados pra saúde.

Em 2022, passados os efeitos mais impactantes da economia, observa-se o restabelecimento da economicidade como uma crescente.

Por último é necessário pontuar que a economicidade é diretamente afetada pelo volume de compras ou serviços, de modo que o número apurado de economicidade não poderá ser visto isoladamente. Em uma compra maior, logicamente a economicidade pode ser afetada.

No entanto, isso não significa que os valores possam estar distorcidos, já que devem ser analisados em conjunto com o número de licitações feitas, objetos adquiridos e devem ser consideradas o porte da central de compras. Além disso, outro fator que afasta a distorção é que o cálculo é feito a partir da diferença entre o valor estimado e adjudicado na licitação, sendo que a definição do valor estimado é estabelecida a partir de critérios legais e objetivos, conforme já mencionado neste tópico.

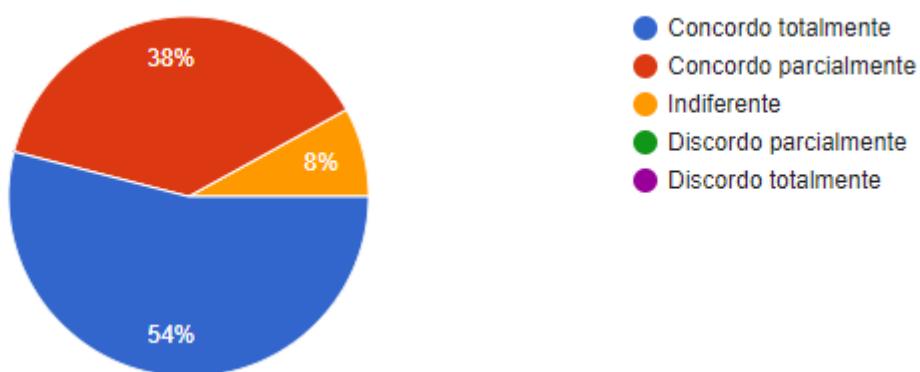
4.3 Diagnóstico das compras do Amapá em questionários

Conforme já mencionado, diante da dificuldade de coletar dados quantitativos confiáveis ao modelo anterior descentralizado, isto é, anterior à criação da CLC, a coleta e análise dos dados dos questionários deste trabalho teve um viés mais qualitativo.

A escolha do questionário se adequa ao estudo, uma vez que um dos objetivos da pesquisa consiste em obter a impressão dos servidores públicos do estado quanto aos benefícios e dificuldades da centralização das compras e se o modelo centralizado atende de maneira satisfatória as suas demandas de modo que a coleta de dados foi qualitativa e foi imprescindível para o cumprimento parcial deste objetivo da pesquisa.

Na primeira pergunta: “Houve melhoria no processo de aquisição depois da integração do seu órgão/entidade com a Central de Licitações e Contratos?”. A resposta dos entrevistados foi amplamente positiva, não resultando em nenhum tipo de discordância e baixo percentual de indiferença, sendo que 54% dos entrevistados responderam que concordam totalmente; 38% dos entrevistados responderam que concordam parcialmente e 8% visualizam como indiferente.

Gráfico 5 – Impressões sobre a melhoria no processo de aquisição após a centralização

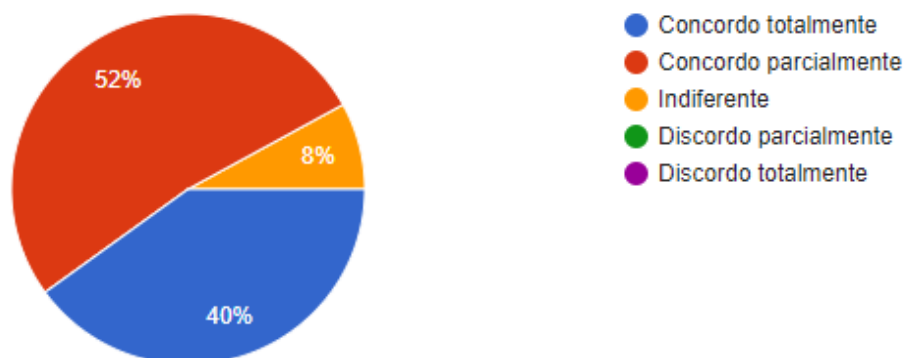


Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Procópio (2014) aponta que uma das melhorias decorrentes do modelo centralizado é a simplificação de procedimentos, já que há redução de pessoal e controle de custo, decorrente da racionalização dos estoques.

Com relação ao questionamento se houve o alcance dos órgãos e entidades do Estado às metas de aquisição, as respostas também foram amplamente em concordância, sendo 52% em concordância total, 40% em concordância parcial e manteve-se o percentual em 8% como indiferença.

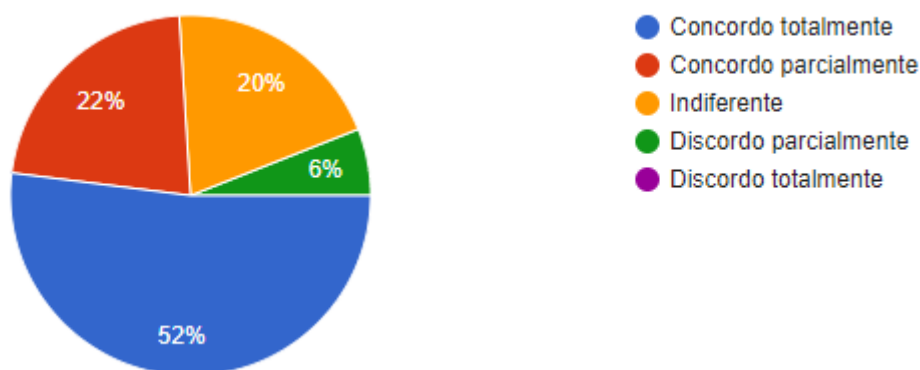
Gráfico 6 – Impressões sobre as metas de aquisição do órgão/entidade



Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Com relação a pergunta 3, foi questionado se a integração com a Central de Licitações e Contratos proporcionou maior quantidade de aquisições de bens e serviços. Mais da metade dos entrevistados concorda totalmente (52%), uma porção menor concorda parcialmente (22%), 20% e 6% dos entrevistados disseram que ficou indiferente e discorda parcialmente, respectivamente.

Gráfico 7 – A CLC proporcionou maior quantidade de aquisição?

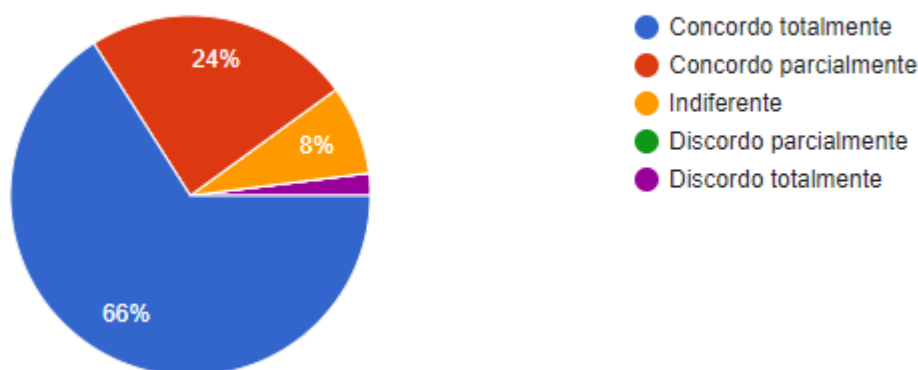


Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

É necessário esclarecer que nesta pergunta podem existir outras variáveis que independem da atividade da CLC, tais como queda da redução do orçamento, diminuição das transferências voluntárias, o

que pode acarretar diminuição das aquisições. Quanto a padronização das compras públicas, isto é, a compra de objetos padronizados pela administração, 66% dos entrevistados concordam totalmente, 24% concordam parcialmente, 8% entendem como indiferente e 1% discorda totalmente.

Gráfico 8 – A CLC proporcionou maior padronização?



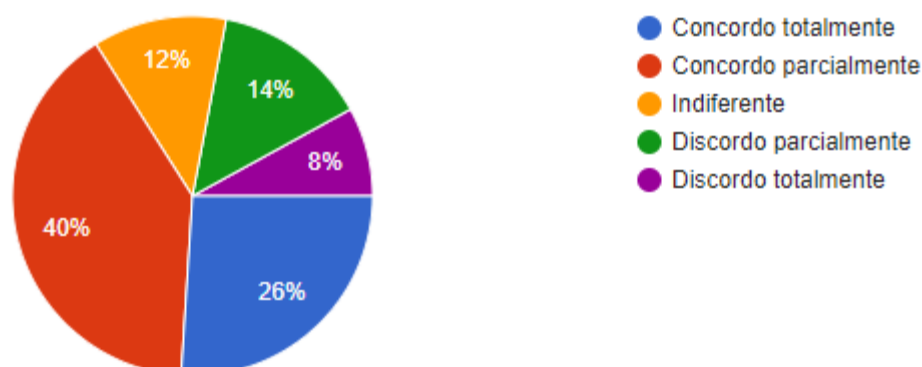
Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Santos (2019) conclui na mesma linha de que a padronização acaba sendo uma consequência do modelo centralizado ante ao descentralizado. Procópio (2014) aponta que a padronização é intrínseca ao modelo centralizado, não só porque padroniza os objetos, mas também os processos e procedimentos.

Moreira (2013) por sua vez explica que a centralização de compras só se justifica na hipótese de aquisição dos mesmos tipos de produtos por mais de uma unidade consumidora levando-se em consideração o preço e a qualidade, de modo que a padronização destes produtos acaba por contribuir para a economia de recursos.

Neste caso a padronização é reconhecida por ampla maioria dos servidores do estado afetados pela centralização. Em relação à celeridade, as respostas já se mostram mais heterogêneas, concluindo-se que 26% dos entrevistados concordam totalmente, 40% concordam parcialmente, 12% pontuam que ficou indiferente, 14% discordam parcialmente e 8% discordam totalmente.

Gráfico 9 – Celeridade após a centralização das compras públicas



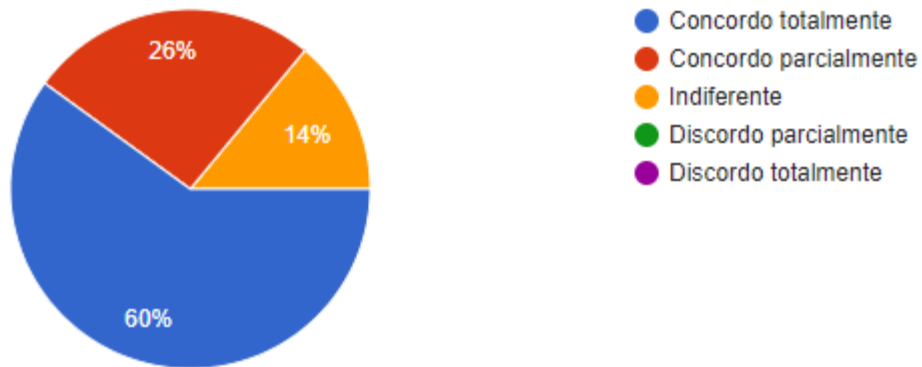
Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Embora ainda haja uma maioria concordância, é necessário analisar com maior profundidade as discordâncias, de modo que as entrevistas semiestruturadas proporcionarão um maior aprofundamento. Nesse indicador houve considerável número de discordâncias.

Fernandes (2015) aponta que o modelo descentralizado acaba contribuindo para uma maior celeridade, porque além da melhor delimitação das demandas individuais daquele local, há um maior foco de pessoas envolvidas em um único processo, o que o torna mais célere. Logo, nesse ponto o modelo centralizado tende a ser menos célere se comparado ao descentralizado, já que naquele caso necessita atender a toda administração pública ou a um número relevante de interessados (PROCÓPIO 2014).

Com relação à economia de recursos, em que pese a análise tenha um viés qualitativo, observa-se que há uma percepção majoritária de que houve uma maior economia de recursos ocasionada pela centralização, sendo que 14% opinaram por indiferente, não observando nenhuma melhora enquanto 60% e 26% opinaram pela concordância total e parcial, respectivamente.

Gráfico 10 – Percepção acerca da economia de recursos



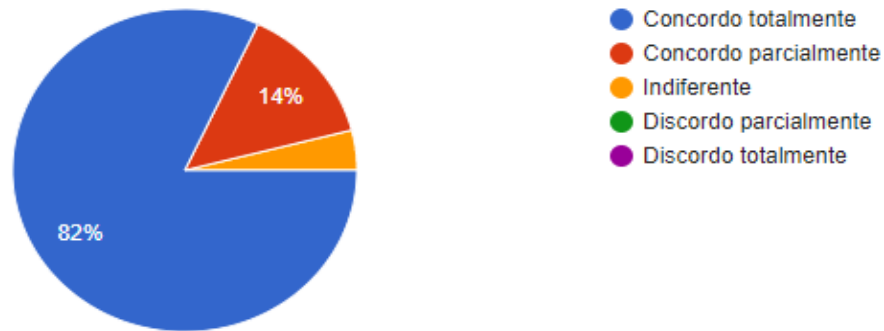
Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo aplicativo Google Forms.

Procópio (2014) elenca que o modelo centralizado gera grandes expectativas de economia, não só pelos preços mais baixos obtidos, como também pelos processos mais eficientes, o que gera um impacto significativo nas contas (FERNANDES, 2015).

Outro fator apontado por Procópio (2014) é a possibilidade de intermediação mais simplificada entre o fornecedor e o negociante, na compra em larga escala e também porque o modelo centralizado permite um melhor controle de estoque.

Quanto ao tema segurança jurídica, neste quesito houve o maior percentual de concordâncias total, sendo que 82% concordam totalmente e 14% parcialmente, enquanto apenas 4% foram indiferentes. Esse dado possivelmente está com uma alta margem de concordância em razão da CLC estar situada na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, órgão que por sua vez presta a consultoria e assessoramento jurídico do estado.

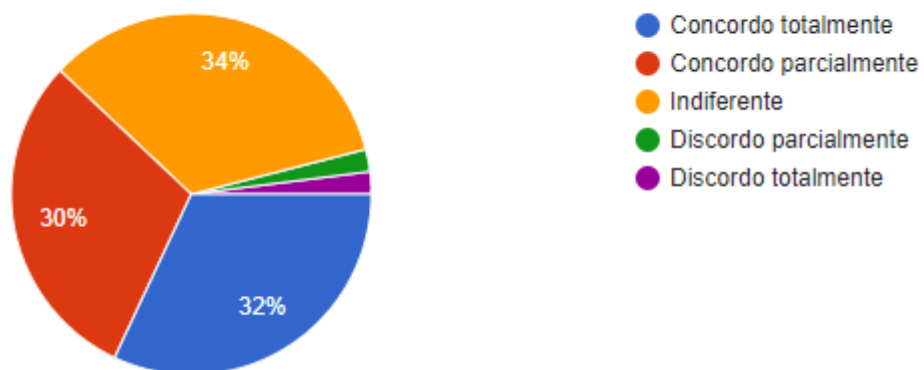
Gráfico 11 – Percepção acerca da segurança jurídica



Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Quanto à durabilidade dos bens licitados, houve um aumento expressivo do indicador “indiferente” com 34%, enquanto 32% concordam totalmente e 30% concordam parcialmente, enquanto 2% discordam parcialmente e outros 2% discordam totalmente.

Gráfico 12 – Percepção acerca da durabilidade dos bens licitados



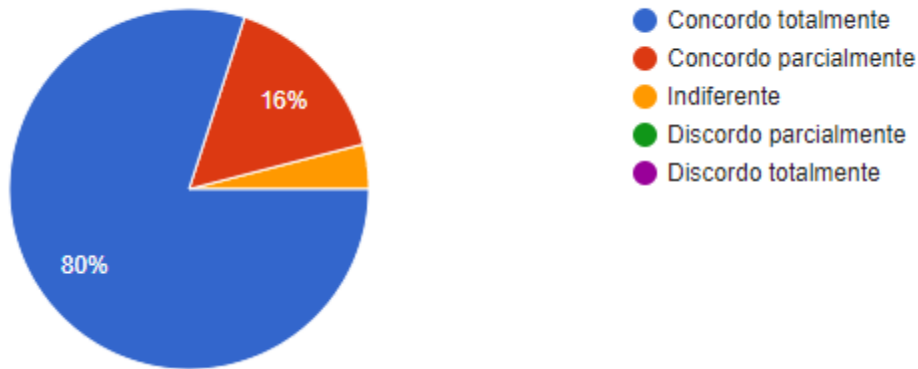
Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo Google Forms.

Com relação à transparência, os dados de concordância foram expressivos, sendo 80% dos entrevistados concordaram totalmente, 16% concordam parcialmente e para 4% dos entrevistados opinaram pela indiferença.

Nota-se que antes da criação da Central de Compras sequer havia consolidação dos dados referentes a compras e licitações

públicas no Estado, tanto que este estudo tem predominante um viés qualitativo. Destarte, a consolidação dos dados juntos aos sistemas oficiais do governo, como o portal da transparência contribuiu para a credibilidade relacionada à transparência das compras públicas.

Gráfico 13 – Percepção acerca da transparência da CLC

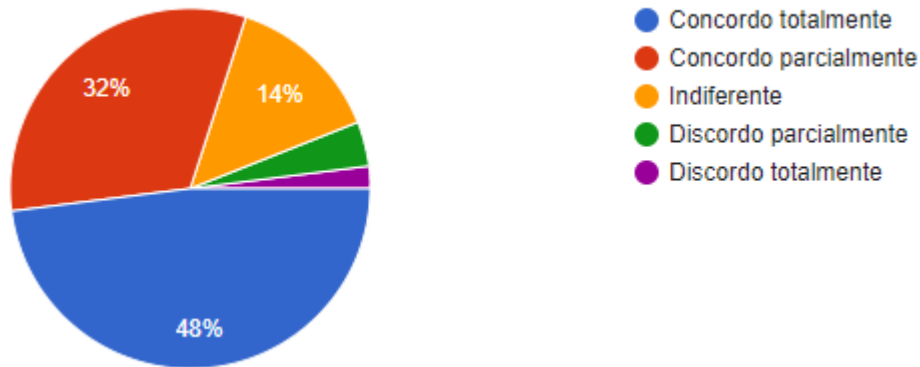


Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo aplicativo Google Forms.

Dimitri, Dini e Piga (2006) apontam que o modelo centralizado dificulta a preferência por determinados fornecedores, bem como a corrupção, já que o ato de corrupção é mais evidenciado, dado o número menor de servidores na construção processual licitatória, o que facilita o controle das contratações públicas, logo tornando o sistema mais transparente e menos corruptível.

Com relação ao tema planejamento, foi questionado se com a implantação da Central de Licitações e Contratos, houve melhorias no planejamento dos órgãos ou entidades que fazem parte do modelo centralizado. As respostas indicaram que 48% concordaram totalmente, 32% concordam parcialmente, 14% acreditam que foi indiferente, 4% discordam parcialmente e 2% discordam totalmente.

Gráfico 14 – Percepção acerca do planejamento com a implantação da CLC



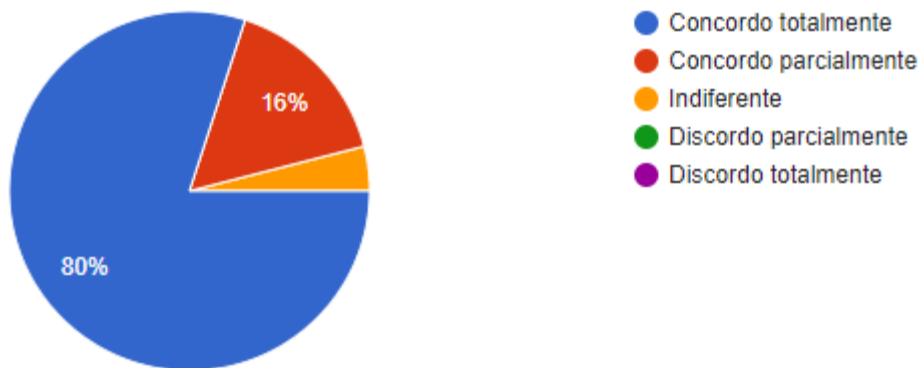
Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo aplicativo Google Forms.

Essa percepção positiva quanto ao planejamento pode ser explicada porque a Central de Licitações e Contratos se utiliza de instrumentos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual - PCA, Estudo Técnico Preliminar - ETP e solicitação das demandas junto aos órgãos e entidades referentes ao que será licitado no ano posterior (AMAPÁ, 2016).

Silveira (2021) explica que a fase preparatória da licitação, a qual possui como ponto focal o planejamento deve ser compatível com o PCA, enquanto o ETP evidencia o problema precípua e a maneira de como resolvê-lo.

Já Fenili (2015) acrescenta apontando que a central de compras deve ter por característica principal é a capacidade de seleção e articulação das demandas, o que contribui para a organização e planejamento.

E por fim, a última pergunta que utilizou a escala de Likert, tratou do tema de confiabilidade, comparando-se ao período anterior descentralizado. A resposta indicou que 80% concordam totalmente no que se refere a melhora na confiabilidade, 16% concordam parcialmente e enquanto 4% entenderam que não houve nem melhora, nem piora.

Gráfico 15 – Confiabilidade das licitações feitas

Fonte: autoria própria (2023), auxiliado pelas planilhas apresentadas pelo aplicativo Google Forms.

Soares (2019) pontua que a confiabilidade é intrínseca ao gerenciamento eficiente dos recursos públicos, de modo que os gestores e técnicos sejam habilitados para lidar com situações de possíveis fraudes, promovendo a respectiva redução e dando fiel cumprimento à lei.

E ainda foi perguntado, qual fator foi o responsável pelo estado centralizar suas compras, obtendo-se o seguinte resultado: 32% elencaram que seria a busca por mais segurança jurídica, 30% a busca por mais transparência, 14% elencaram confiabilidade, 14% elencaram economia de recursos, 4% elencaram que seria melhorias na padronização, outros 4% elencaram a busca pela melhoria da padronização e 2% elencaram economia de tempo, com licitações possivelmente mais ágeis.

Diante de todo o cenário pesquisado, observa-se uma surpreendente impressão positiva sobre o modelo centralizado no estado do Amapá, se comparado ao modelo anterior descentralizado, consolidando-se os maiores graus de concordância na tabela abaixo:

Tabela 15. Maiores Graus de concordância	
Quesitos	Grau de Concordância (parcial e total)
Maior segurança jurídica	96% de concordância

Maior transparência	96% de concordância
Maior confiabilidade	96% de concordância
Melhorias no processo de aquisição dos órgãos	92% de concordância
Alcance das metas de aquisição	92% de concordância
Maior padronização dos bens	90% de concordância

Fonte: autoria própria (2023)

Por outro lado, embora ainda obtendo um grau de concordância relevante, os pontos que não foram tão bem avaliados quanto os anteriores se concentraram nos seguintes pontos conforme tabela abaixo:

Tabela 16. Menores graus de concordância	
Quesitos	Grau de Concordância (parcial e total)
Durabilidade dos produtos	62% de concordância
Celeridade	66% de concordância
Maior quantidade de aquisições	74% de concordância.

Fonte: autoria própria (2023)

4.4 Diagnóstico da CLC em entrevistas

Os entrevistados de um modo geral tiveram uma percepção positiva acerca das perguntas propostas. No entanto, é necessário destacar uma vez que determinados comentários se tornam relevantes na coleta, análise dos dados e conclusão dos dados, pois refletem impressões que estão além dos questionários.

A entrevista foi dividida foi categorizada nos seguintes eixos temáticos: i) processo de aquisição; ii) alcance de metas; iii) eficiência; iv) segurança jurídica; v) melhorias futuras; vi) economia de recursos públicos; e vii) planejamento e viii) qualidade.

No eixo de aquisição, destacam-se a fala dos entrevistados 02 e 04 destacam que a principal melhoria visualizada pela centralização das compras no eixo do processo de aquisição, se dá em razão de que os projetos são aprovados nos ministérios concedentes de recursos

federais e antes da centralização havia um grande receio de não serem aprovados (ENTREVISTADOS 02 e 04, 2023).

Esses recursos federais a que se referem os entrevistados são chamados de transferências voluntárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São recursos da União, “a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2001, página eletrônica¹⁴).

A título de exemplo, um ministério do governo federal ao ver determinado projeto em algum Estado ou Município, pode destinar recursos (transferências voluntárias) para a concretização desse projeto. Esse recurso é submetido à posterior prestação de contas, as quais podem ser aprovadas ou reprovadas.

Com a centralização das compras, observou-se que os projetos têm sido constantemente aprovados pelos ministérios, enquanto anteriormente no modelo descentralizado, muito desses projetos não eram aprovados (ENTREVISTADO 04, 2023).

Em relação ao alcance das metas, a fala do entrevistado 01 ganha relevância porque pontua que o alcance foi parcial. Isso ocorreu em decorrência da falta de apoio de alguns órgãos ou entidades participantes na instrução processual, em especial na pesquisa mercadológica, no retorno da análise de propostas, o que tem afetado diretamente o encerramento dos certames (ENTREVISTADO 01, 2023).

A pesquisa mercadológica é uma fase relevante da licitação. Isso porque é a fase quando a administração pública estima quanto gastará naquela compra, serviço ou obra. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021). Procópio (2014, p.20) aponta que falhas na pesquisa de preço podem apresentar alguns problemas:

No primeiro, o preço referência poderá estar muito acima do valor de mercado, fato que poderá acarretar sobrepreço para a Administração Pública (principalmente, se houver poucos participantes do certame).

No segundo, poderá resultar num preço de referência menor que o preço praticado pelo mercado, tornando inexecutable para qualquer participante e fazendo com que aquele item se torne deserto.

¹⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Desse modo, problemas na pesquisa mercadológica, podem resultar em certames desertos, o que em decorrência disso, proporciona uma queda das aquisições, conforme apontado pelo entrevistado, já que as licitações não são finalizadas com propostas válidas.

Alguns entrevistados pontuaram que alcançou parcialmente, porém a insuficiência orçamentária contribuiu para o alcance ser parcial e não pelo modelo centralizado por si só (ENTREVISTADO 08 e 10, 2023). Por outro lado, há quem entenda que houve alcance das metas especialmente nas demandas específicas (ENTREVISTADO 06, 2023).

Nesse ponto de alcance de metas há algumas variáveis que não necessariamente em razão do modelo centralizado, como por exemplo em razão de insuficiência orçamentária.

Cada órgão ou entidade possui uma realidade distinta, tanto que para o mesmo eixo de metas de aquisição, houve respostas totalmente opostas. Ao mesmo tempo que alguns apontam pelo alcance parcial pela falta de orçamento, outros pontuaram que os recursos federais passaram a ser utilizados em maior escala, dada a segurança jurídica no processo licitatório (ENTREVISTADO 02, 07, 09, 2023).

O entrevistado 05 destaca que a centralização auxiliou na melhoria do planejamento dos órgãos, o que conseqüentemente acarretou melhorias nas metas de aquisição:

A secretaria não era habituada a ter um planejamento de aquisição.

Esse é um outro fator que na nossa avaliação a PGE, a CLC contribuiu.

Ela contribuiu para que as organizações passassem a ter um plano de aquisição, com aqueles cronogramas, com aquela solicitação de informação das demandas. Então ela gerou um aperfeiçoamento na gestão com essa metodologia de trabalho. E com o desenvolvimento das equipes dentro da secretaria, a gente passou a ter um planejamento e esse planejamento de aquisição foi sim atendido. (ENTREVISTADO 05, 2023).

O planejamento é uma fase imprescindível no processo de compras públicas, especialmente no modelo centralizado. Santos (2018) discorre que a falta de planejamento dos órgãos solicitantes dentro de um modelo centralizado pode acarretar licitação de itens

desnecessários e necessidade de inclusão de novos itens em novos processos futuros. Nesse sentido o modelo centralizado atua como um fator catalisador no processo de planejamento na medida em que filtra as necessidades da administração (*ibidem*).

Com relação ao eixo da eficiência, o entrevistado 07 destacou que a comunicação do órgão melhorou a partir do modelo centralizado, o que consequentemente acarretou maior celeridade.

Então, essa falta de entendimento do corpo técnico da área da saúde em compreender a linguagem jurídica e o que vai para o processo e a ausência do técnico na equipe de licitação ou a falta também de conhecimento do jurídico do linguajar lá na ponta utilizado, fazia com que gerasse todo esse problema dentro dos processos licitatórios. Então, quando a central colocou farmacêutico, colocou enfermeiro e agora dentista, ele colocou um técnico que teve que saber falar duas línguas ou fazer a comunicação entre um grupo e outro. E aí, fez a padronização dentro do processo e o processo conseguiu fluir.

Então, é nesse sentido que eu digo que melhorou o tempo dos processos até do que eram muitos complexos que levava muito tempo, como o de fio cirúrgico. Acabou espelhando modelos de trabalho e a gente vê que isso também otimizou o serviço na Secretaria de Saúde. (ENTREVISTADO 07, 2023)

O entrevistado 06, por outro lado, visualiza que os processos demoram mais quando se trata de demandas específicas, a exemplo de aquisições armamentos, pois podem ter problemas nas especificações e o mercado pode ser mais restrito (ENTREVISTADO 06).

Por sua vez, o entrevistado 01 destaca que as licitações com muitos lotes e específicas não são céleres, porque nestes casos acabam precisando de mais apoio do órgão. É apontado ainda que a CLC ainda encontra uma certa deficiência na elaboração de termos de referência e na feitura de pesquisa mercadológica (ENTREVISTADO 01).

Procópio (2021) discorre que o modelo centralizado tende a ser menos célere que no modelo descentralizado, já que há uma necessidade de atender diversos órgãos e entidades. Porém Santos (2018) pontua que falhas no processo, a exemplo da pesquisa mercadológica, falta de treinamento da equipe, erros nas especificações técnicas do objeto, falhas no termo de referência também são fatores que desencadeiam a morosidade da licitação.

Com relação ao tema da segurança jurídica e confiabilidade das licitações, dois dos entrevistados apontam que um dos fatores para isso é a escolha do Estado do Amapá pelo SIGA (ENTREVISTADOS 07 e 10, 2023).

Há ainda a questão da CLC estar situada no órgão de assessoramento jurídico do Estado e o fato de que nunca houve uma condenação judicial nem no Tribunal de Contas (ENTREVISTADO 09, 2023) nem na justiça (ENTREVISTADO 05, 2023) desde a criação do modelo centralizado e há apontamentos de que como não houve problemas na prestação de contas dos recursos federais nos ministérios, visualizam maior segurança jurídica, se comparado ao modelo anterior descentralizado que apresentava diversos problemas na prestação de contas (ENTREVISTADO 02, 2023).

No eixo de melhorias futuras, houve diversos apontamentos, os quais constam resumidamente com as respectivas conclusões na tabela abaixo:

Tabela 17 – Resultados encontrados no eixo de melhorias futuras	
Entrevistado	Conclusão
01	Necessidade de melhorias no quadro técnico dos servidores da CLC
02	Necessidade de investimento em sistemas, investimento em materiais tecnológicos e estreitamento das informações entre a CLC e os órgãos.
03	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras.
04	O processo pode ser mais célere se contar com o maior apoio dos órgãos envolvidos.
05	Necessidade de melhorias em processos de obras, dada a ausência de pessoal qualificado.
06	A CLC deve investir em mais celeridade nos processos.
07	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras
08	Estudar os processos que mais demoraram, para que sejam mais céleres no futuro.

09	A CLC deve investir em mais celeridade nos processos.
10	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras.

Fonte: autoria própria (2023)

Com relação ao eixo da economia de recursos, a resposta foi quase na sua totalidade unânimes no sentido de que houve economia, com destaque para a fala dos entrevistados 02 e 09 concluíram que a compra em larga escala foi o fator desencadeador.

Então, o modelo centralizado, quando a gente precisa comprar demandas e produtos e serviços comuns, se tornou mais barato para nós bombeiros, se tornou mais econômico em nível de corpo de bombeiros militar, justamente porque a compra de um material, ao se padronizar isso a nível do Estado e a nível de todas as secretarias que estão integradas à central, acabou se tornando mais barato para que a gente possa adquirir. E esse modelo centralizado trouxe, sim, muita economia. A gente pode verificar isso principalmente nas demandas comuns em que o bombeiro se utiliza, como material de expediente, como material de consumo. E se percebe também em nível estadual, onde, às vezes, as mesmas compras que a gente tinha dentro do bombeiro, num preço X, e quando se tratava da polícia, que é muito maior, o mesmo fornecedor, com o mesmo material, se tornava muito mais barato para a polícia militar, só por ter uma demanda maior que a nossa do bombeiro. E aí, ao se integrar à central, verificou que, para o corpo de bombeiros militar, isso passou a ser algo mais econômico, mais barato, fazendo com que a gente pudesse realocar aqueles recursos que foram sobrando em outras áreas dentro da corporação. (ENTREVISTADO 02, 2023)

Se era licitado pela Secretaria A, se era licitado pela Secretaria B, ou pelo órgão X, órgão Z. Havia uma diferença de preços pelo mesmo fornecedor, pelo mesmo equipamento. Pelo órgão X, havia uma diferença de preços pelo mesmo fornecedor, pelo mesmo equipamento. Quando a central veio, isso não aconteceu mais. Essa diferença de valores para o mesmo objeto, para a mesma empresa, não aconteceu mais, não se observou mais. E aí, óbvio que esses valores foram todos para baixo. Todos os valores menores, com valores menores. Então o estado, pelo que a gente observou, de todas as aquisições antes e depois, óbvio, não comparando valores absolutos, mas da forma como foi adquirido esses equipamentos, em uma quantidade maior, porque foi um produto de alta qualidade, que vai para mais órgãos, todos esses aspectos que levam valores mais baixos, a gente observa aqui na central. (ENTREVISTADO 09, 2023)

Ainda nesse eixo, apenas o entrevistado 06 pontuou que não observou economia significativa porque os bens, serviços e insumos na área da saúde sempre variaram acima da inflação (ENTREVISTADO 06, 2023).

Outros entrevistados apontaram que a economia de recursos se deu, não só pela diferença do valor adjudicado ao valor estimado, como também pela redução de servidores nas Comissões Permanentes de Licitação dos órgãos (ENTREVISTADO 08, 2023).

Procópio (2021) pontua que a economia em uma licitação está relacionada às diversas variáveis, não apenas à diferença do valor estimado e valor adjudicado, mas também à tempo de tramitação do processo; remuneração paga aos servidores do setor de compras centralizadas e eficiência no exercício da função.

Na questão do planejamento uma parte dos entrevistados concluiu que houve melhorias, mas que a CLC pouco contribuiu para isso (ENTREVISTADOS 01, 04, 2023), enquanto a outra parte dos entrevistados defende que a CLC contribuiu de maneira relevante ao planejamento do órgão (ENTREVISTADOS 02, 03, 05 07, 08, 10, 2023) e ainda houve opinião no sentido de que não houve melhorias no planejamento, independentemente do modelo centralizado (ENTREVISTADO 06, 2023).

Com relação ao eixo da qualidade dos produtos adquiridos, os entrevistados 08 e 09 concluíram que o referenciamento do objeto passou a ser melhor, o que acarretou maior durabilidade dos produtos:

Então, você observa que o que eu posso trabalhar, não com um comparativo do que foi adquirido anteriormente, que não necessariamente era um material ruim, mas como houve melhoria exigida dentro desse processo, e aquele efeito cascada de melhoria de procedimento e melhor estudo técnico, isso faz com que a gente conseguisse explicitar melhor os produtos que nós gostaríamos, trazendo uma melhor qualidade assistencial para quem realmente perderia lá na ponta, lá dentro do hospital. (ENTREVISTADO 08, 2023)

Ela teve, sim, uma melhora significativa. E isso por conta que aprendemos a especificar, não é? A central, ela acabou exigindo dos técnicos que eles saibam especificar. E aí, durante o processo licitatório, na fase externa, os pregoeiros, eles são bem criteriosos relacionado ao que está especificado no

projeto com o que o fornecedor oferece. O que o projeto oferece. Então, temos exemplos de melhora significativa, sim. Antigamente tinha equipamento que não durava quase nada, ou tinha equipamento que era obsoleto, chegava lá, o efetivo praticamente usava muito pouco. E hoje não, hoje tem uma melhora bastante. (ENTREVISTADO 09, 2023)

A entrevistada 01 entende que o referenciamento também está diretamente atrelado à qualidade do produto, mas que ainda precisa melhorar no Estado, de modo que se torna inconclusivo saber se houve melhoras relevantes, a partir da criação do modelo centralizado, já que os órgãos não têm o hábito de indicar à CLC se o produto licitado é de boa qualidade e atendeu aos requisitos esperados.

Eu observo a falta de acompanhamento dos órgãos para que eles possam indicar para a central que, de fato, é bom ou não. Os pregões, eles giram em torno de preço. A questão de qualidade, a gente vai olhar as especificações que constam, que muitas vezes batem com o que eles estão pedindo. E aí eles reclamam que a tal caneta não funciona, tal café não é bom. E aí eles reclamam que a tal caneta não funciona, tal café não é bom, mas o órgão não atua de forma efetiva nem com relação às empresas, às contratadas, nem com relação aos produtos. Que seria abrir procedimento para que a gente também possa recusar as propostas. Então, a central busca sempre o melhor produto, não só a questão de preço, porque não é isso que a administração pública quer. Ela quer pagar por algo justo e de qualidade. Mas quando os órgãos não dão retorno, fica um pouco mais complicado. (ENTREVISTADO 01, 2023).

Dessa maneira, um bom referenciamento do produto, contribui diretamente para a sua qualidade. Quanto mais precisas e detalhadas as especificações, maior é chance de vir um produto de boa qualidade, pois produtos abaixo do especificados seriam reprovados na fase licitatória.

Outros defendem que produtos até então nunca licitados passaram a ser adquiridos, a partir de licitações da CLC, o que proporcionou uma melhora (ENTREVISTADOS 02, 10, 2023).

Alguns argumentam que de fato houve melhoria a partir da centralização das compras, em razão de que as especificações melhoraram de maneira relevante (ENTREVISTADOS 04, 05, 08, 2023). E por fim, houve entrevistados que entenderam que a melhora foi parcial, porque ainda há empresas que ofertam produtos de baixa

qualidade (ENTREVISTADOS 06, 09, 2023) ou mesmo que não houve melhorias em razão da falta de encaminhamento dos órgãos à CLC para as próximas compras, sobre a qualidade dos produtos.

A qualidade dos produtos está diretamente relacionada à especificação. Quanto mais precisa e detalhada, a tendência é do produto ou serviço vir com a melhor qualidade conforme aponta SANTOS (2018). No entanto, é necessário ter cautela para que a especificação muito rigorosa também pode abrir margem para direcionamentos nas licitações, o que ocasiona restrição na competitividade entre os licitantes (TORRES, 2021).

Por derradeiro, com o intuito de facilitar a leitura dos dados obtidos, as sínteses das conclusões sobre os eixos das entrevistas encontram-se no Apêndice E.

4.5 Juntando as pontas da discussão: quais as potenciais repercussões para a gestão pública?

A partir do levantamento, análise e consolidação dos dados obtidos verificou-se os diversos resultados apresentados pela CLC desde o seu início até o estágio atual. Nessa seção na será discutido número por número, pois já foi feita essa análise neste trabalho, no decorrer da apresentação dos resultados, mas será apresentado as conclusões obtidas juntamente com suas repercussões para a gestão pública, de modo que servirá de base não só para outros trabalhos sobre o tema, como também para nortear a atuação de outras centrais de compra pelo Brasil.

Quanto ao modelo centralizado do Amapá, com base no Decreto nº 3184/2016, observou-se que na CLC, há a presença das coordenações e subcoordenações, cada uma com um rol de funções bem definidas, e responsável por uma etapa do processo, o que demonstra fiel cumprimento ao princípio licitatório da segregação das funções, fato que também é comprovado através da análise pormenorizada de alguns processos feitos.

Torres (2021) define esse princípio como a necessidade de que cada servidor de se especializarem cada etapa do processo, de modo que o processo percorre em diversos setores e servidores, evitando-se falhas, conflitos de interesses ou vícios no processo licitatório,

garantindo-se a imparcialidade do agente de contratação que for atuar na licitação pela fase externa do certame.

Ainda sobre a segregação das funções, mas com relação aos fluxos processuais observou-se a presença de fluxos bem definidos e adaptados para cada modalidade processual, através de um sistema eletrônico (SIGA) que engloba todas as etapas de um processo licitatório. Todo o processo percorreu no SIGA, do início ao fim.

No entanto, a partir do mapeamento dos fluxos e de documentos processuais foi possível moldar um mapa de eventuais riscos que podem atrasar, fragilizar ou macular o processo licitatório feito na CLC, implicando em problemas na prestação de serviços e fornecimento de bens.

Santos (2018) aponta que os riscos quanto ao fornecimento de bens e serviços não são, via de regra oriundos de fatores externos, como fenômenos climáticos, mas a problemas oriundos da própria gestão de compras, como deficiências nas previsões de consumo, especificações, baixa qualificação do pessoal, falta de alinhamento entre a centra de compras e as reais necessidades da administração.

Quanto aos números extraídos, foram obtidos diversos dados a partir do BI do SIGA, os quais foram devidamente tratados e analisados criticamente. Observou-se um crescimento exponencial de processos, atas de registro de preços, caronas concedidas e economicidade, desde a sua criação até 2022, sendo que os fatores que contribuíram para esse crescimento foram: a integração gradativa dos órgãos e entidades do Estado e o aperfeiçoamento do quadro técnico de servidores.

No entanto, quanto aos processos de dispensa de licitação observou-se uma tendência de estabilização, isso porque os números de 2019, 2021 e 2022 foram relativamente próximos, com uma queda em 2020, mas perfeitamente explicável em decorrência da paralisação de algumas atividades em decorrência da pandemia.

Um dado relevante é a economicidade apurada ano a ano, que apresentou crescimento, ressalvado o ano de 2021, que houve uma ligeira queda em decorrência dos resultados da pandemia. O indicador que foi usado foi a diferença entre o valor estimado pela administração naquela licitação e o valor adjudicado a partir das disputas entre os licitantes.

Uma das características mais relevantes de uma central de compras, conforme aponta Procópio (2021) é a sua possibilidade de permitir uma economia em larga escala, sob diversos pontos de vista: número de servidores trabalhado, custo do processo, e valores adquiridos pela administração.

Nesse ponto, a CLC atendeu perfeitamente ao que se refere a economia em larga escala, tanto na questão da economicidade, a partir da diferença entre o valor estimado e adjudicado, quanto ao número de servidores envolvidos no processo de compras que diminuiu drasticamente, conforme apontado por alguns entrevistados, que apontaram que vários órgãos extinguiram ou diminuíram suas Comissões Permanentes de Licitação, uma vez que com o modelo centralizado, não mais houve necessidade de manutenção, realocando servidores para trabalharem em outras áreas.

Quanto aos questionários houve uma percepção positiva em vários eixos avaliados a partir da escala de avaliação feita. Partindo desses pontos, foram exploradas nas entrevistas semiestruturadas, o porquê de os indicadores terem sido mais baixos.

No entanto, em relação à celeridade, durabilidade do produto e quantidade de aquisições os indicadores positivos foram em um percentual melhor, o que demonstra a necessidade da central de compras investir nessas áreas.

Na celeridade deve-se investir na prevenção ou gerenciamento de riscos apontados na seção que trata dos fluxogramas da CLC, pois estão passíveis de falhas que podem atrasar ou fragilizar o processo.

Santos (2018) aponta que o gerenciamento de riscos é o uso de mecanismos para prevenir falhas em um processo, criando-se não só rotinas pré-definidas, mas reforçar os mecanismos de prevenção, onde são encontradas falhas.

Por exemplo, se o número preenchido de IRP's for incorreto ou o referenciamento do objeto for impreciso, demandará que o órgão preencha novamente, o que ocasiona atrasos no andamento do processo, principalmente se numa mesma licitação envolverem vários órgãos ou entidades da administração pública.

Se o referenciamento for impreciso, poderá ocasionar problemas na pesquisa de mercado, licitações desertas, o que demandará

necessidade de repetição da licitação, ocasionando em demora. Todos esses fatores que podem ocasionar atrasos podem ser previstos, caso a CLC faça um bom mapa de gerenciamento de riscos.

Quanto a durabilidade dos produtos, os órgãos e entidades do Estado necessitam em conjunto com a CLC avaliar os objetos adquiridos e naquilo que não atender plenamente às necessidades da administração deverá ser melhorado. E com relação à quantidade de aquisições, observou-se basicamente dois fatores: a insuficiência orçamentária dos órgãos e o atraso em algumas licitações, o que pode prejudicar o potencial de aquisição para o exercício orçamentário corrente.

Desse modo, como alerta o Tribunal de Contas da União também se fazem necessários investimentos em governança das aquisições, com o objetivo de diminuir os riscos de falhas nesses processos de compras, desenvolvendo-se mecanismos estratégicos, gerenciamento de riscos e mitigação de problemas estruturais (BRASIL, 2016). Por derradeiro, foram explorados nas entrevistas semiestruturadas, outros pontos relacionados ao processo de compras centralizadas, os quais foram consolidados no apêndice E deste trabalho.



5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa baseou-se na estratégia metodológica do estudo de caso. Para tanto, reuniu em seu escopo diversas fontes de evidência, tais como, levantamento e revisão bibliográfica, análise documental, busca de registros em arquivos institucionais, levantamento de dados quantitativos e tratamento via estatística descritiva, aplicação de questionários e entrevistas com técnicos que trabalham diretamente com o objeto de estudo deste trabalho, a saber, a Central de Licitações e Compras do estado do Amapá (CLC).

Algumas limitações na pesquisa precisam ser pontuadas. A primeira e mais evidente é a impossibilidade de generalizações. Os dados coletados e aqui analisados são um descritivo da CLC, cujo objetivo principal é fornecer uma radiografia panorâmica dos principais resultados alcançados desde a implementação da mesma. Ademais, a coleta de dados quantitativos referentes ao período anterior descentralizado ficou prejudicada por três motivos: 1) a ausência de consolidação dos números pelo Estado; 2) a ausência de informações no portal da transparência ou em sistemas oficiais; e, 3) os dados levantados por alguns órgãos, foram coletados manualmente e anotados em papel e caneta, o que não se mostrou razoável e tampouco confiável para fins de investigação acadêmica/científica.

Para solucionar essa limitação, investiu-se em abordagens qualitativas, com o fito de obter os dados confiáveis referentes ao modelo descentralizado, comparando-o com o modelo atual centralizado, gerido pela CLC, ainda que sejam qualitativos. Partindo desse pressuposto, nota-se que o Amapá, a partir da implantação do modelo centralizou obteve um novo marco em governança pública. Houve uma mudança nas licitações do Estado, de modo que atualmente, todos os órgãos e entidades do Estado dependem da CLC para adquirem seus produtos e serviços.

Com relação aos números de processos encontrados, economicidade, atas de registro de preços feitas, nota-se uma tendência geral de crescimento, uma vez que os números indicam crescimento ano a ano. O único dado que apresentou uma tendência de estabilidade foi o número de dispensas de licitação feitas. Observa-

se que os fluxos de processos licitatórios são bem definidos e há uma participação conjunta entre o órgão ou entidade interessada com a CLC, na construção do processo. Ao órgão ou entidade, a incumbência é mais voltada ao planejamento, enquanto a CLC fica encarregada da execução da licitação, a partir da conclusão do planejamento feito.

Com relação a nova lei de licitações, a CLC não iniciou nenhum procedimento licitatório, carecendo ainda da regulamentação de diversos pontos da lei no Estado. Os poucos processos que tramitam pela nova lei, são dispensas de licitação emergenciais e dispensas de baixo valor.

A partir dos dados coletados, nota-se que houve significativas melhorias nas compras públicas do Amapá, o que aumentou a capacidade de compra do Estado, proporcionou bastante segurança jurídica para os secretários de Estado e presidentes de autarquias e fundações e se observou um aumento da qualidade dos produtos. Um exemplo disso é que alguns entrevistados apontam que a aprovação do uso das transferências voluntárias federais foi concedida em sua totalidade, enquanto que no passado não o eram.

De um modo geral, a percepção geral tanto daqueles que participaram dos questionários, quanto daqueles que participaram das entrevistas semiestruturadas é de que houve melhorias. No entanto, visualiza-se que é necessário que a CLC invista em melhorias no aspecto da celeridade, participe de maneira mais incisiva do planejamento dos órgãos e entidades do Estado, aprimore o referenciamento dos objetos licitados.

Também foi apontado como relevante que o planejamento não reflita apenas o ano seguinte, mas os próximos três, quatro anos. Os benefícios disso repercutiriam, por exemplo, na renovação da frota de veículos, na renovação de aparelhos de segurança e no uso de novas tecnologias, troca de equipamentos de informática e segurança da informação.

Na durabilidade, a CLC não teve condições de obter um retorno satisfatório de alguns órgãos e entidades do Estado, acerca da qualidade do produto. Isso se dá também porque alguns órgãos e entidades não dão apoio, informando se o produto adquirido atende ou necessita ser melhorado. Nesse ponto, a nova lei de licitações prevê a possibilidade de testes de qualidades nos produtos, exigência de amostras, certificados de qualidade, de modo a combater produtos

inservíveis (BRASIL, 2021) como canetas que não funcionam, e alimentos de qualidade duvidosa.

Na celeridade, foi apontado que a falta de apoio dos órgãos e entidades na pesquisa de preço é um fator preponderante para a demora dos processos. Além disso, a quantidade de processo licitados em um só local naturalmente enseja a demora de algumas licitações.

Também se observou que em algumas demandas específicas, a exemplo de aquisição de armamentos, há uma demora específica. Alguns entrevistados até sugeriram que em demandas muito específicas, talvez fosse necessário viabilizar através de um procedimento descentralizado, encabeçado pelo próprio órgão ou entidade interessada na aquisição daquele produto, como sugere Silva (2016) aproveitando-se o que tem de melhor no modelo centralizado e no descentralizado.

E com relação ao planejamento governamental, foi apontado que a CLC deve participar de maneira mais proativa, não apenas cobrando das demandas no ano anterior para licitar para o ano seguinte, mas participando também da modelagem da contratação, participando na elaboração de Estudos Técnicos Preliminares dos processos.

Com relação a capacidade de compra, observa-se de um modo geral que houve melhoras, sobretudo em razão da economia em larga escala proporcionada pela central de compras. No entanto, a maior parte apontou que a disponibilidade orçamentária ainda é insuficiente para a aquisição dos produtos e serviços. Neste caso, o problema é alheio ao modelo centralizado, já que se concentra em um problema orçamentário.

No aspecto da segurança jurídica, a percepção geral foi positiva sendo que nesse ponto, a CLC foi mais bem avaliada. Esse resultado se dá em razão da criação e condução do processo pela Procuradoria-Geral do Estado, órgão responsável pela CLC e pelo assessoramento jurídico do Estado, pelo apoio dos procuradores através dos pareceres jurídicos nos processos licitatórios e ainda pelo baixo número de judicializações pelos licitantes e representações perante os órgãos de controle.

No aspecto da economicidade, pelo critério utilizado que consistiu em analisar a diferença entre o valor estimado pela

Administração Pública e o valor efetivamente adquirido, nota-se uma grande economia em larga escala, ocasionada pela reunião de vários órgãos com interesses comuns em um único processo, o que torna o certame mais competitivo, pois o volume a ser adquirido é maior, já que em uma única licitação poderá ser vendido determinado produto a todas as secretarias de estado, autarquias ou fundações.

Destaca-se também as melhorias da transparência, sobretudo pela integração das licitações públicas com o portal da transparência do Estado, o que antes não era feito. Além disso, se observou a publicação de alguns processos iniciados pela nova lei, no portal nacional de compras públicas. O panorama encontrado, por derradeiro, demonstrou que houve grandes avanços em razão da implantação do modelo centralizado, em especial pela consolidação dos dados em um único sistema, o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), e com a respectiva integração com o portal da transparência, mas há necessidade de melhorias e investimentos em situações pontuais.

Por derradeiro, apesar da pesquisa ter apresentado nuances aprofundadas do modelo de compras centralizado do Amapá, o tema é muito amplo e carece de algumas análises futuras e aprofundadas.

Dessa maneira, para futuras pesquisas, observa-se a necessidade de focar nos seguintes pontos: i) A possibilidade de proposição de novas melhorias acerca da qualidade dos produtos licitados, bem como do modelo centralizado do Amapá; ii) Aprofundamento do tratamento dos dados pela CLC, sob a ótica da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); iii) O desenvolvimento de licitações pela CLC, sob a égide do novo estatuto licitatório e seus regulamentos; iv) Aprofundamento sobre as pesquisas de preço e se estão contribuindo de maneira significativa para licitações fracassadas; v) Análise e priorização de demandas para licitação no ano seguinte pelo Plano de Contratação Anual; vi) A necessidade de planejamento de compras no modelo centralizado, não só para o ano seguinte, mas para os próximos três ou quatro anos; vii) A possibilidade de utilização de modelo descentralizado para demandas específicas; e, viii) A identificação de outros pontos positivos e negativos do modelo centralizado.

Por fim, este é um dos primeiros estudos sobre o modelo centralizado de compras públicas do Amapá, destacando-se os primeiros anos de funcionamento da CLC, fornecendo um amplo rol de informações e dados especialmente qualitativos, dos primeiros anos



deste novo modelo de governança das aquisições, servindo de baliza para futuras pesquisas sobre o tema.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

LOPEZ JUNIOR, Felix. **A meritocracia possível**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n. 3, p. 773-779, set./dez 2006.

ABREU, Elder de. **Governo lança Central de Licitações e inicia novo modelo de compras públicas**. Macapá, AP. 19 de outubro de 2016. Disponível em: <https://compras.portal.ap.gov.br/index.php?exe=pagina&id=18490>. Acesso em 13 de setembro de 2022.

ALBANO, G. L. *et al.* **Procurement contracting strategies**. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). **Handbook of procurement**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.

ALMEIDA, J. R. B.; TAMANAHA, M. e NERY, L. C. C. As Contratações Públicas em Tempos de Pandemia - uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades. Artigo apresentado no Curso de Mestrado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e de Ordem Pública. **Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2020.

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá, de 20 de dezembro de 1991**. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 01 de março de 2023.

_____. **Decreto Estadual nº 3184 de 02 de setembro de 2016**. Macapá, AP. Publicado no Diário Oficial do Estado em 02 de setembro de 2016.

_____. **Decreto Estadual nº 3313 de 15 de julho de 2016**. Macapá-AP. Publicado no diário oficial do Estado em 15 de julho de 2016.

_____. **Decreto Estadual n.º 3778 de 18 de outubro de 2021**. Macapá-AP. Publicado no diário oficial do Estado em 18 de outubro de 2021.

_____. Procuradoria-Geral do Estado. Instrução Normativa nº 01/2021-CLC/PGE, de 30 de agosto de 2022. **Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: [110](https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-</p></div><div data-bbox=)

informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020.Acesso em: 10 de março de 2023

_____. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n°. 248/2016/CLC/PGE.**Dispõe sobre o cronograma de integração de órgãos e entidades à Central de Licitações e Contratos.** Macapá, AP. 2016

_____. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria n° 177/2018-PGE.**Dispõe sobre o cronograma de integração de órgãos e entidades à Central de Licitações e Contratos.** Macapá, AP. 2018

_____. **Lei Complementar estadual n° 0089 de 1° de julho de 2015.** Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=59063 Acesso em 09 de março de 2022.

_____. **Lei 2.580 de 22 de julho de 2021.** Dispõe sobre Lei de Diretrizes orçamentárias de 2022. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/SEPLAN_5058b97d60a517529f53900d730919ea.pdf. Acesso em: 05 de março de 2023.

ANTONIALLI, Fabio; ANTONIALLI, Luiz Marcelo; ANTONIALLI, Renan. Uses and Abuses of the Likert Scale: **Bibliometric Study in the Proceedings of Enanpadfrom 2010 to 2015.** Reuna, Minas Gerais, v. 22, n. 4, p. 1-19, 2017.

ARAÚJO, Grice Barbosa da Silva de. **O modelo centralizado de compras como potencializador da melhoria dos processos de aquisições: estudo de caso da central de compras do Distrito Federal.** Orientadora: Leany Lemos. 2017. 87f. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

ARAÚJO, L.M; RODRIGUES, M.I.A. **A relação entre os princípios da eficiência e economicidade nos contratos administrativos.** Revista do Serviço Público Brasília 63 f.: 43-62 jan/mar 2012.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil.** Volume I, 2017

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil, de 5º de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

_____. Decreto nº 7892/2013 – **Dispõe sobre o sistema de registro de preços na administração pública federal**. 23 jan. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 25 de dezembro de 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de março de 2023.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jul. 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

_____. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2022. **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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em 23 de dezembro de 2022.

_____. **Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em 24 de dezembro de 2022.

_____. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 09 de março de 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177**. Disponível em: <http://www2.ifam.edu.br/instituicao/auditoria/cgu-e-tcu/sumulas-do->

tcu. Acesso em: 07 de setembro de 2022. Publicada em: 26 de outubro de 1982.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. 1ª ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex Admin), 2016. E-book. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em: 31 de janeiro. 2023.

_____. Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020. **Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 10 de março de 2023.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CAMPOS, Danilo Bruno Barbosa, et. al. Manual de orientação em pesquisa de preços. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf. Acesso em: 10 de março de 2023.

CARTAXO, F.; MARINI, C. Gestão da despesa pública e da accountability financeira. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO 65 (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II**. Brasília: CONSAD, 2010. p. 9-26.

CARVALHO, José Crespo de. **Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento**, Lisboa, Edições Sílabo, 2010.

CARVALHO, Matheus. **Nova lei de licitações comentada** – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

CARVALHO, Daniel Oliveira de; MACEDO, Marcelli Ritton. **Valores versus ata de registro de preço**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 02 abr. 2020. Disponível em:

<http://www.zenitefacil.com.br/valoresversusataarticle>. Acesso em: 05 de março de 2023.

CEARÁ. **Lei complementar estadual nº 65 de 03 de janeiro de 2018**. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20080107/do20080107p01.pdf#page=6>. Acesso em: 29 de agosto de 2022.

CELESTINO, Fernanda Karlla Rodrigues. **Regime Diferenciado de Contratações: breves comentários à exceção que virou tendência**. Revista Controle – Tribunal de Contas do Ceará, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167740>. Acesso em: 23 de dezembro de 2022.

CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DOAMAPÁ (CLC). Edital de Licitação nº 01/2016. Pregão eletrônico nº 01/2016. Prestação de Serviços de provimento de acesso corporativo à Internet (serviço) em link dedicado. Macapá, 2016. Procuradoria-Geral do Estado – Central de Licitações e Contratos. P. 15, 31.

COSTA, F. J. Mensuração e desenvolvimento de escalas: aplicações em administração. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

CUSINATO, R. T., FIGUEIREDO, F. M. R., MACHADO, V. G., MELLO, E. P. G. e PEREZ, L. P. (2016). “Decomposição de Inflação: revisão da metodologia e resultados para 2012 a 2014”, Banco Central do Brasil, Trabalhos para Discussão nº 440.

DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (org.). **Handbook of Procurement**. 1. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006

DURÁN, S.N. et al. **Sistemas de Compras Centralizadas en el Uruguay**. **Revista de Derecho- Universidad de Montevideo**, n. 18, p. 47-65, 2010.

FARIAS. Dalva Maria Sales de Lima. **Sustentabilidade das compras públicas do Amapá**. UNIFAP-PROPESPG, Mestre, Direito Ambiental e Políticas públicas, 2012.

FEIJÓ, A. M.; VICENTE, E. F. R.; PETRI, S. M. O Uso das Escalas Likert nas Pesquisas de Contabilidade. **Revista Gestão Organizacional**, v. 13, n. 1, p. 27-41, 2020.

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

_____, Renato. **Boas Práticas Administrativas em Compras e Contratações Públicas**. 1aed. Rio de Janeiro, RJ: Impetus, 2015.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: Lições da história. 30f. **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2015.

FERNANDES, J. U. J. Licitação: centralização ou descentralização? **Correio Braziliense – Suplemento de Direito & Justiça de 06 de setembro de 1999**, Brasília, 6 p, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Compras pelo Sistema de Registro de Preços**. São Paulo: J. de Oliveira: 1998.

_____, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5 Ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte. Editora Fórum 2013.

_____, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: file:///C:/Users/syste/Downloads/admin,+V6.+n9+_Vantagens.pdf. Acesso em: 15 de março de 2023.

FIUZA, E. Desenho institucional em compras públicas. In: **Marcos regulatórios no Brasil**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015

GERRING, J. 2004. **Case Study Research – Principles and Practices**. Cambridge University Press, 2007.

GIGANTE. Tadeu da Costa. **Compras Governamentais: Estudo de caso sobre contratações centralizadas de serviços comuns pela Marinha do Brasil** / Thadeu da Costa Gigante; orientador: Lincoln Wolf de Almeida Neves. – 2014. 160f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. São Paulo. Ed. Atlas, 5ª edição, 2002.

HILL, Manuela Magalhães e HILL, Andrew. **A construção de um questionário**. Lisboa: DINÂMIA, 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Áreas Territoriais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/21** – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

KARJALAINEN, K. Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 17, 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2000

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. – (Atualizado) por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo. Malheiros, 2011

MOREIRA, S.M.R.M. **Definição de estratégias para a gestão de compras: estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial). Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Portugal, 2013. 115 f.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7 ed. Minas Gerais: Fórum, 2011

NOHARA, Irene Patrícia Diom; CÂMARA, Jacinto Arruda. **Tratado de Direito Administrativo. Licitações e contratos**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ORSOLINI, Alba Valéria Penteado; OLIVEIRA, Sheila Alves. **Estudo de caso como método de investigação qualitativa: uma abordagem**

bibliográfica. Disponível em:
https://pos.unifacef.com.br/_livros/Cultura_Desenv/Artigos/Alba_Sheila.pdf. Acesso em 30 de agosto de 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos administrativos – teoria e prática**. 8ª ed. Revista, Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2019

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PROCÓPIO, Carlos Eduardo de Souza. **Economicidade no sistema de Compras Centralizadas no Exército Brasileiro: Estudo de caso do modelo utilizado na Guarnição de Brasília**. 2021. 99 f. -INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)** / Felipe Vilaça Loureiro Santos. -- Brasília, 2019. Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

SANTOS, Laysse Fernanda Macedo dos. **Gestão de riscos em compras governamentais : estudo de 2018 caso na central de compras do governo de Minas Gerais** / Laysse Fernanda Macedo dos Santos. – 2018. Orientador: Ricardo Silveira Martins. Universidade Federal de Minas Gerais.

SILVA, Rodrigo Luiz da. **Compras Centralizadas e Descentralizadas: Estudo de caso sobre os impactos de um modelo híbrido de compras na obtenção de gêneros alimentícios pela Marinha do Brasil**. 2016. 124f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016.

SILVEIRA, Juliana Passos. **Centralização das compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense**. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2021. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Sócio-organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021

SOARES, Lívio Santos. **Centralização x Descentralização: Uma análise do arranjo organizacional da função de compras/licitações no contexto da UFMG. 2020**. Dissertação de mestrado.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. 2015. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2015. 31f.

TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 12ª ed. Rev, ampl. e atual – São Paulo: Ed. JusPodvm, 2019.

TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 12ª ed. Rev, ampl. e atual – São Paulo: Ed. JusPodvm, 2021.

TOCANTINS. **Edital de pregão eletrônico nº 34/2022**. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/570132/>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

ZYLBERMAN, Márcio. **A gestão das compras públicas dos Estados Brasileiros: A experiência do Estado do Rio de Janeiro como opção pela descentralização**, 2015, 71f. Fundação Getúlio Vargas.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

Apêndice A – Questionário Aplicado

Nas respostas das onze primeiras perguntas foi utilizada a escala de concordância do tipo Likert, sendo empregada na seguinte gradação: concordo totalmente, concordo parcialmente, indiferente, discordo parcialmente, discordo totalmente.

1- Houve melhoria no processo de aquisição depois da integração do seu órgão/entidade com a Central de Licitações e Contratos?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

2- Depois da integração com a Central de Licitações e Contratos o seu órgão/entidade alcançou as metas de aquisição?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

3- A integração com a Central de Licitações e Contratos proporcionou maior quantidade de aquisições de bens e serviços?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

4- A integração com a Central de Licitações e Contratos proporcionou maior padronização das compras públicas?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

5- Em relação ao tempo, as aquisições por meio da Central de Licitações e Contratos ficaram mais agéis (céleres)?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

6- A integração com a Central de Licitações e Contratos proporcionou maior economicidade (economia de recursos)?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

7- A integração com a Central de Licitações e Contratos proporcionou maior segurança jurídica ?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

8- Houve melhora na qualidade (durabilidade) dos produtos após a centralização das compras públicas no Estado?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

9- O processo de compras públicas na Central de Licitações e Contratos ficou mais transparente?

Concordo totalmente

Concordo parcialmente

Indiferente

Discordo parcialmente

Discordo totalmente

10- Com a implantação da Central de Licitações e Contratos, houve melhorias no planejamento do seu órgão/entidades?

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

11- As licitações feitas na Central de Licitações e Contratos apresentaram maior confiabilidade?

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

12 - Na sua opinião, que fator principal levou o Estado a centralizar suas compras públicas?

- Economicidade (economia de recursos)
- Segurança jurídica no processo de compras públicas
- Agilidade/celeridade (economia de tempo)
- Melhoria da padronização de materiais e serviços
- Melhoria no planejamento dos órgãos/entidades
- Confiabilidade no processo de compras públicas
- Transparência no processo de compras públicas

Apêndice B – Roteiro Das Entrevistas Semiestruturadas

1. Tema: Processo de aquisição

QUESTÃO 01: Houve melhoria no processo de aquisição depois da integração com a CLC? Pode descrever como se deu essa melhoria (ou, alternativamente: pode descrever por que você acredita que não houve essa melhoria?).

QUESTÃO 02: Como você avalia o impacto proporcionado pela integração?

2. Tema: Alcance de metas

QUESTÃO 03: Na sua percepção, o seu órgão ou entidade alcançou as suas metas de aquisição? Explique.

3. Tema: Eficiência

QUESTÃO 04: Em relação ao tempo, você acredita que as aquisições por meio da CLC ficaram mais céleres? Se não ficaram mais céleres, o que acha que pode ter contribuído para isso?

4. Tema: Segurança jurídica

QUESTÃO 05: Você acredita na confiabilidade das licitações feitas? Por que ou por que não?

QUESTÃO 06: Acredita que com o modelo centralizado as licitações estão mais sujeitas a fraudes e corrupção?

5. Tema: Melhorias

QUESTÃO 07: Você acha que o modelo centralizado precisa de melhorias? Que melhorias você acha que precisa ao modelo centralizado do Estado?

6. Tema: Economia de recursos públicos

QUESTÃO 08: Na sua visão, houve economia de recursos em decorrência do modelo centralizado?

7. Tema: Planejamento

QUESTÃO 09: Na sua visão com a implantação da CLC, houve melhoria no planejamento dos órgãos e entidades do estado?

8. Tema: Qualidade

QUESTÃO 10: Houve melhora na qualidade (durabilidade) dos produtos após a centralização das compras públicas no Estado?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Título da pesquisa: Compras públicas centralizadas – a experiência do Estado do Amapá

Pesquisador responsável: Rodrigo Marques Pimentel

Orientador acadêmico da pesquisa: Prof. Dr. Milton Mendonça

Instituição de ensino superior que a pesquisa se vincula: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Nome do participante:

Data de nascimento: ____/____/____

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) para ser participante voluntário da pesquisa intitulado “Compras públicas centralizadas: a experiência do Estado do Amapá” de responsabilidade do pesquisador Rodrigo Marques Pimentel, sob orientação do Prof. Dr. Milton Mendonça, sendo que tal pesquisa constitui etapa fundamental para conclusão do curso

de Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), em Brasília/DF.

Leia cuidadosamente o que se segue e não hesite em contatar-nos a qualquer tempo para tirar quaisquer dúvidas que eventualmente tiver. Caso se sinta esclarecido(a) sobre as informações que estão neste Termo e aceite fazer parte do estudo, pedimos que assine ao final deste documento, em duas vias, sendo que uma via deve permanecer consigo e a outra deve ser entregue ao pesquisador responsável pela pesquisa.

1. O trabalho tem por objetivo a elaboração de um estudo de caso referente à Central de Licitações e Contratos da Procuradoria Geral do Estado do Amapá (PGE-AP). Para alcance dos objetivos do estudo são necessárias a realização de entrevistas semiestruturadas organizadas por eixos de modo a obter a percepção de gestores, ex-gestores e técnicos acerca do modelo centralizado de compras públicas.

2. A participação nesta pesquisa via entrevista semiestruturada será com base em um roteiro pré-determinado em que constam perguntas com o objetivo de colher dados qualitativos, isto é, respostas baseadas em impressões e percepções do entrevistado sobre a Central de Licitações e Contratos da Procuradoria Geral do Estado do Amapá (PGE-AP). A pesquisa será realizada de maneira virtual/remota pelo aplicativo Microsoft Teams ou outro aplicativo similar, sendo que haverá gravação em áudio de toda a entrevista e a sua duração será de acordo com o tempo das respostas que o entrevistado dará às perguntas que serão feitas.

3. Destacamos que do ponto de vista jurídico-legal as Resoluções CNS 466/2012 (disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html) e 510/2016 (humanas e sociais, disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html), fornecem todas as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

4. Os benefícios com a participação nesta pesquisa permitirão a coleta de relevantes dados, sobre a Central de Licitações da PGE-AP, de modo que possibilitará a partir das respostas dadas, efetuar a promoção de avanços/melhorias no setor de compras centralizadas. A sua contribuição é relevante uma vez que Vossa Senhoria participou do processo de centralização de compras públicas do Estado e pode dar valorosas contribuições à pesquisa. Além disso, as informações obtidas na entrevista serão de grande valor para o desenvolvimento da dissertação que por sua vez, visa analisar o modelo centralizado de compras do Amapá. Além disso, será o primeiro estudo de caso acerca do modelo centralizado de compras do Amapá, de modo que o levantamento desses dados será algo, até então, original e inédito.

5. Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento.

6. Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento ser feito aos entrevistados por parte dos pesquisadores.

7. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente da participação no estudo, os voluntários poderão pleitear indenização, segundo as determinações do Código Civil (Lei nº 10.406 de 2002) e das Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

8. O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências. Tal acesso será oportunizado antes, durante e depois da sua participação.

9. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins acadêmicos/científicos desta pesquisa, sendo que os resultados da mesma poderão ser publicados em repositórios institucionais e periódicos científicos validado por pares.

Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Rodrigo Marques Pimentel, pesquisador responsável por este estudo, telefone: (96) 9****-****, e-mail: pimentel_rodrigo@hotmail.com

Eu, _____, RG nº _____, declaro ter sido informado e concordo em ser participante voluntário da pesquisa acima descrita.

Macapá-AP, _____ de _____ de 2023.

Assinatura do participante

Assinatura do responsável por obter o consentimento

APÊNDICE D

Quadro com a relação de todos os órgãos, autarquias e fundações do Estado integradas à CLC.

Quadro 2. Secretárias integradas ao modelo centralizado
Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária do Estado do Amapá – DIAGRO
Agência de Fomento do Amapá - AFAP
Agência de Desenvolvimento do Amapá – Agência Amapá
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Amapá - ARSAP
Centro de Gestão da Tecnologia da Informação – PRODAP
Centro de Reabilitação do Amapá - CREAP
Controladoria-Geral do Estado – CGE
Corpo de Bombeiros Militar do Amapá – CBMAP
Delegacia-Geral da Polícia Civil – DGPC
Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN
Gabinete do Governador de Estado – GABGOV
Gabinete de Segurança Institucional - GSI
Escola de Administração Pública do Amapá - EAP
Fundação de Apoio à Pesquisa do Amapá - FAPEAP
Fundação da Criança e do Adolescente do Estado do Amapá - FCRIA
Instituto de Desenvolvimento do Amapá - RURAP
Instituto de Hematologia do Amapá - HEMOAP
Instituto de Pesquisa e Tecnologia do Estado do Amapá - IEPA
Instituto de Administração Penitenciária do Amapá - IAPEN
Instituto de Pesos e Medidas - IPEM
Instituto de Terras do Estado do Amapá – AMAPÁ TERRAS
Instituto de Defesa do Consumidor - PROCON
Junta Comercial do Amapá - JUCAP

Procuradoria-Geral do Estado – PGE
Polícia Militar do Estado do Amapá – PMAP
Polícia Técnico-Científica – POLITEC
Rádio Difusora de Macapá - RDM
Secretaria de Estado da Comunicação – SECOM
Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia – SETEC
Secretaria de Estado do Turismo – SETUR
Secretaria de Estado da Cultura - SECULT
Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA
Secretaria de Estado da Comunicação - SECOM
Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ
Secretaria de Estado Desporto e Lazer - SEDEL
Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo - SETE
Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social - SIMS
Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINF
Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública - SEJUSP
Secretaria de Estado da Saúde - SESA
Secretaria de Estado do Desenvolvimento das Cidades – SDC
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural – SDR
Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN
Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo - SETE
Secretaria de Estado dos Transportes - SETRAP
Secretaria Extraordinária de Representação do Governo do Estado do Amapá em Brasília - SEAB
Secretaria Extraordinária de Políticas para os povos afrodescentes - SEAFRO
Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas - SEPI
Secretaria Extraordinária de Políticas para Juventude - SEJUV
Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres - SEPM
Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão - SIAC
Superintendência de Vigilância em Saúde - SVS
Vice-Governadoria do Estado do Amapá – VICEGOV

APÊNDICE E – Conclusões obtidas a partir das respostas às entrevistas semiestruturadas

Em um quadro resumo são resumidas as principais conclusões das respostas obtidas pelos entrevistados através dos eixos de pesquisa perguntados. Os resumos das conclusões postos nas tabelas, não expressam o trecho idêntico de fala do entrevistado, mas a conclusão da ideia lançada por ele.

Tabela 18. Resultados encontrados – Processos de Aquisição	
Entrevistado	Conclusão após a centralização
E1	Melhorou parcialmente a aquisição, pois ainda falta em alguns objetos a delimitação com mais clareza do que vai ser comprado.
E2	Houve melhoria nos processos de aquisição em razão da prestação de contas favoráveis junto aos ministérios que compõem o governo federal.
E3	Houve melhoria nos processos de aquisição, em razão da padronização conquistada com a centralização das compras.
E4	Houve melhoria nos processos de aquisição em razão da prestação de contas favoráveis junto aos ministérios que compõem o governo federal.
E5	Houve melhoria a partir do segundo ano de implantação da Central de Licitações (2017) com a estruturação da CLC.
E6	Houve melhoria em razão de que para o órgão ficaram menos funções na área de licitação, já que a CLC elabora boa parte do processo.
E7	Houve melhorias em razão de o processo ficou mais célere, pois no órgão demorava de três a quatro anos.
E8	Houve melhoria, pois todos os medicamentos passaram a ser licitados, o que antes não acontecia.
E9	Houve melhoria nos processos de aquisição em razão da prestação de contas favoráveis junto aos ministérios que compõem o governo federal.

E 10	Houve melhoria em razão de que para o órgão ficaram menos funções na área de licitação, já que a CLC elabora boa parte do processo
------	--

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 19. Resultados encontrados – Alcance de metas	
Entrevistado	Conclusão
E1	Alcançou parcialmente em razão da demora dos processos licitatórios, ocasionada pela falta de apoio de alguns órgãos na condução do processo licitatório.
E2	Alcançou significativamente, pois todos os recursos federais puderam ser acessados e as contas prestadas foram regulares, em razão da melhoria da segurança jurídica.
E3	Alcançou parcialmente, mas em razão da insuficiência orçamentária e não do modelo centralizado em si.
E4	Alcançou as metas, porque houve redução de descumprimentos contratuais, após a centralização das compras públicas.
E5	Alcançou as metas porque o planejamento da secretaria foi aperfeiçoado com auxílio da CLC.
E6	Alcançou as metas, em especial as demandas específicas (exclusivas do órgão).
E7	Alcançou as metas porque todas as licitações de medicamento estão sendo feitas.
E8	Alcançou parcialmente, porém a insuficiência orçamentária contribuiu para o alcance ser parcial.
E9	Alcançou as metas porque o planejamento da secretaria foi aperfeiçoado com auxílio da CLC.
E 10	Alcançou parcialmente, mas em razão da insuficiência orçamentária e não do modelo centralizado em si.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 20. Resultados encontrados –Eficiência

Entrevistado	Conclusão
E1	Ficou mais moroso após a centralização das compras públicas em razão da deficiência na elaboração de alguns Termos de Referência
E2	Em um primeiro momento, as licitações ficaram menos céleres. Após 2020, as licitações ficaram mais céleres, em razão da melhoria do quadro técnico do órgão.
E3	Ficou um pouco mais moroso, em razão de que algumas licitações da CLC exigem prévia amostra, o que demanda um tempo para análise.
E4	Em um primeiro momento, as licitações ficaram menos céleres. Após 2020, as licitações ficaram mais céleres, em razão da melhoria do quadro técnico do órgão.
E5	Em um primeiro momento, as licitações ficaram menos céleres. Após 2017, as licitações ficaram mais céleres, em razão da melhoria do quadro técnico do órgão.
E6	Ficou mais moroso, sobretudo nas licitações específicas.
E7	Ficaram mais céleres. Antes da centralização, as licitações ficavam paradas por vários anos.
E8	As licitações ficaram mais céleres. Porém a entrega do objeto ainda é demorada pela distância do Estado do Amapá dos grandes centros industriais.
E9	Ficou mais moroso, sobretudo nas licitações específicas.
E 10	Em um primeiro momento, as licitações ficaram menos céleres. Após 2020, as licitações ficaram mais céleres, em razão da melhoria do quadro técnico do órgão.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 21. Resultados encontrados –Segurança jurídica.

Entrevistado	Conclusão
E1	A licitação ficou mais transparente após a centralização, em razão de que passam por vários setores, várias análises e o apoio da Procuradoria-Geral do Estado.

E2	A mesma conclusão do entrevistado 01.
E3	A mesma conclusão dos entrevistados 01 e 02.
E4	A segurança jurídica aumentou em razão do apoio jurídico dos procuradores pareceristas.
E5	A segurança jurídica aumentou porque os processos que foram judicializados foram solucionados sem nenhum tipo de problema.
E6	Há uma sensação de maior segurança jurídica em razão de que não houve problemas com auditorias no Tribunal de Contas.
E7	A segurança jurídica aumentou porque os servidores estão mais qualificados.
E8	A segurança jurídica aumentou porque houve aumento da transparência.
E9	A licitação ficou mais transparente após a centralização, em razão de que passam por vários setores, várias análises e o apoio da Procuradoria-Geral do Estado.
E 10	A segurança jurídica aumentou em razão do apoio jurídico dos procuradores pareceristas.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 22. Resultados encontrados – Melhorias futuras	
Entrevistado	Conclusão
E1	Necessidade de melhorias no quadro técnico dos servidores da CLC
E2	Necessidade de investimento em sistemas, investimento em materiais tecnológicos e estreitamento das informações entre a CLC e os órgãos.
E3	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras.
E4	O processo pode ser mais célere se contar com o maior apoio dos órgãos envolvidos.
E5	Necessidade de melhorias em processos de obras, dada a ausência de pessoal qualificado.
E6	A CLC deve investir em mais celeridade nos processos.

E7	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras
E8	Estudar os processos que mais demoraram, para que sejam mais céleres no futuro.
E9	A CLC deve investir em mais celeridade nos processos.
E 10	Necessidade de melhorias no planejamento das aquisições futuras.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 23. Resultados encontrados – Economia de recursos públicos.

Entrevistado	Conclusão
E1	Houve economia em razão do agrupamento de vários objetos e serviços em única licitação.
E2	Houve economia em razão da padronização dos objetos.
E3	Houve economia em razão da otimização do levantamento da quantidade dos produtos, gerando uma expectativa precisa de consumação ao fornecedor, pela administração pública.
E4	Houve economia em razão da padronização dos objetos.
E5	Houve economia em razão do agrupamento de vários objetos e serviços em única licitação.
E6	Houve economia porque reduziu o número de servidores trabalhando em processos de licitação.
E7	Foi indiferente, não piorou e nem melhorou, sobretudo porque as compras na área da saúde oscilaram em decorrência da inflação.
E8	Parcialmente, porque o órgão ainda faz muitos emergenciais.
E9	Houve economia em razão do agrupamento de vários objetos e serviços em única licitação.
E 10	Houve economia em razão da padronização dos objetos.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 24. Resultados encontrados –Planejamento

Entrevistado	Conclusão
E1	Os órgãos precisam melhorar o seu planejamento e a CLC pouco contribuiu com isso.
E2	Os órgãos ainda precisam melhorar o seu planejamento, porém a CLC contribuiu de maneira relevante com isso, porque questiona aos órgãos, no ano anterior, o que será licitado no ano seguinte.
E3	Os órgãos ainda precisam melhorar o seu planejamento, porém a CLC contribuiu de maneira relevante com isso, porque questiona aos órgãos, no ano anterior, o que será licitado no ano seguinte.
E4	Os órgãos precisam melhorar o seu planejamento e a CLC pouco contribuiu com isso.
E5	Os órgãos ainda precisam melhorar o seu planejamento, porém a CLC contribuiu de maneira relevante com isso, porque questiona aos órgãos, no ano anterior, o que será licitado no ano seguinte.
E6	O planejamento melhorou, mas a CLC não contribuiu para isso.
E7	Houve melhoria no planejamento, pois há um cronograma do que será licitado durante o ano.
E8	Os órgãos ainda precisam melhorar o seu planejamento, porém a CLC contribuiu de maneira relevante com isso, porque questiona aos órgãos, no ano anterior, o que será licitado no ano seguinte.
E9	O planejamento melhorou, mas a CLC não contribuiu para isso.
E 10	Os órgãos ainda precisam melhorar o seu planejamento, porém a CLC contribuiu de maneira relevante com isso, porque questiona aos órgãos, no ano anterior, o que será licitado no ano seguinte.

Fonte: autoria própria (2023).

Tabela 25. Resultados encontrados – Qualidade

Entrevistado	Conclusão
E1	Inconclusivo, pois os órgãos não tem o hábito de informar à CLC se os objetos licitados tem qualidade.
E2	Houve ganhos relevantes em qualidade, sobretudo porque objetos que nunca foram comprados passaram a ser licitados.
E3	Não houve melhorias, uma vez que o órgão especifica de maneira insuficiente os seus objetos à CLC.
E4	Houve melhorias, em razão do aperfeiçoamento das especificações dos objetos.
E5	Houve melhorias, em razão do aperfeiçoamento das especificações dos objetos.
E6	Em parte, ainda há empresas que entregam produtos e serviços de baixa qualidade.
E7	Em parte, pois alguns produtos não são dadas a manutenção adequada.
E8	Houve melhorias, em razão do aperfeiçoamento das especificações dos objetos
E9	Em parte, ainda há empresas que entregam produtos e serviços de baixa qualidade.
E 10	Houve ganhos relevantes em qualidade, sobretudo porque objetos que nunca foram comprados passaram a ser licitados.

Fonte: autoria própria (2023).



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO