

GESTÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS: UM CASO PARA ENSINO EM ESTRATÉGIA E POLÍTICA PÚBLICA

Nome do 1º autor

Nome do 2º autor

(Texto alinhado à direita e separado do título por um espaço; Fonte Times New Roman, tamanho da letra 14 pontos; espaçamento entre linhas simples)

GESTÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS: UM CASO PARA ENSINO EM ESTRATÉGIA E POLÍTICA PÚBLICA

Maria Christina Machado Publio (Prefeitura de Fortaleza)¹ publiomcm@gmail.com

Giovana de Albuquerque Andrade (Tribunal de Contas do Estado do Ceará)² giovana.andrade@tce.ce.gov.br

Áurio Lúcio Leocádio (Universidade Federal do Ceará)³ auroleocadio42@gmail.com

Resumo

As compras governamentais representam 14,5% do PIB brasileiro, sendo 3,5% a parcela dos municípios. O SEBRAE, instituição que acompanha a implementação da Lei nº 123/2006, Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (MPE), evidenciou em 2017 que 30,8% dos 184 municípios do Ceará não implementaram a referida Lei, tampouco as metodologias de otimização dos processos de compras públicas. Nesse contexto, este caso para ensino tem por objetivo subsidiar a capacitação de gestores/técnicos para modernização das estratégias e políticas de gestão de compras governamentais. A problemática diagnosticada é delineada pelos seguintes aspectos: a legislação de compras sustentáveis, uso do poder de compras de MPEs e logística reversa está sendo adotada pelos municípios em apoio ao desenvolvimento econômico local? Existem instrumentos de controle de gestão voltados para a gestão de compras? Assim, a partir da caracterização do problema, bem como da exposição de modelos consolidados e considerando o embasamento teórico pautado no Planejamento Estratégico, a solução para o caso apresenta um passo-a-passo de 4 etapas a serem seguidas (Diagnóstico; Diretriz organizacional; Plano de Ação; e Controle Estratégico), o qual toma por base informações do Portal da Transparência do TCM/CE e do website de acompanhamento desenvolvido pelo SEBRAE.

¹ Maria Christina Machado Publio
Secretaria Municipal do Planejamento Orçamento e Gestão – Prefeitura de Fortaleza
publiomcm@gmail.com
(85) 9 8970-6140

² Giovana de Albuquerque Andrade
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
giovana.andrade@tce.ce.gov.br
(85) 9 9930-7019

³ Áurio Lúcio Leocádio
Universidade Federal do Ceará
auroleocadio42@gmail.com
(85) 9 9870-0707



1 Introdução

Os processos operacionais na administração pública passam por intempéries tanto quanto as organizações da iniciativa privada. Além disso, o modelo de gestão político-administrativo ao qual as instituições públicas estão submetidas contribui para a fragilidade do processo de continuidade das atividades operacionais básicas no processo de mudança de gestão a cada pleito eleitoral. Dessa forma, os municípios a cada quatro anos, veem suas equipes de gestão mudarem e os processos organizacionais também registram o impacto destas mudanças.

A gestão de compras governamentais é uma das atividades mais sensíveis na gestão pública, seja por conta da complexidade do arcabouço legal que precisa ser observado ou por conta do planejamento das ações previstas e que contam com prazo restrito para realização das ações ou pelas limitações financeiras ou pelo nível de conhecimento e agilidade das equipes técnicas operacionais.

O Brasil conta com 5.570 municípios e cada um deles dispõe de um conjunto de organizações da administração direta e indireta. Essas instituições precisam, para cumprir suas atividades e missões para atendimento do serviço público e expectativa da população, realizar processos de compras de itens e serviços.

O processo de compras públicas pela sua importância e repercussão têm se consolidado como importante instrumento de política pública, na medida em que suas diretrizes podem contribuir sobremaneira para o desenvolvimento local, principalmente pela aplicação dos dispositivos legais que apoiam segmentos como o das micro e pequenas empresas.

Diante da diferença estrutural e organizacional entre municípios, seja pelo tamanho da população, volume de receita e arrecadação e índices de desenvolvimento local, as localidades apresentam heterogeneidade no perfil e condições de trabalho que merecem estudos, diagnósticos e avaliações de soluções que podem ser implementadas. Destaca-se as oportunidades das capitais brasileiras, em estabelecer e implementar metodologias e ferramentas de trabalho com vistas ao alcance de melhores resultados.

Partindo dessa constatação, o município de Fortaleza, no estado do Ceará, implementou a Política Municipal de Compras Públicas, inicialmente como mecanismo de modernização da gestão interna dos órgãos e sendo impulsionada pelos objetivos de desenvolvimento local e apoio às MPEs.

Sabendo que o Projeto de Compras Públicas de Fortaleza foi premiado na etapa Estadual do Prêmio Prefeito Empreendedor do Sebrae Nacional em 2016, a equipe que assumiu o município de Guaraciaba do Norte no início de 2017, procurou a coordenadoria de gestão de aquisições corporativas da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão para viabilizar o agendamento de uma visita técnica institucional. O objetivo seria compreender o modelo adotado em Fortaleza e as diretrizes que precisariam adotar para preparar o município para trabalhar de forma eficiente e com o alcance dos resultados esperados.

O presente caso para ensino representa a realidade de boa parcela dos municípios e tem como objetivo subsidiar a capacitação de gestores e técnicos para modernização das estratégias e políticas de gestão de compras governamentais, a partir do diagnóstico dos dados analisados.

2 Gestão de Compras Governamentais nos Municípios

Em 2016, aconteceram as eleições municipais em todo o Brasil. Os Prefeitos recém-eleitos assumiram, em 2017, os municípios em um cenário econômico do país com uma redução do PIB per capita em 2016 de 4,4% e de 4,6% em 2015, segundo dados do IBGE (2017). Estes gestores constataram a representatividade do papel econômico do poder público, com o



reconhecimento de que 14,5% do PIB é composto pelas compras governamentais e que 3,5% é a parcela dos municípios nesse montante.

Entretanto, no dia seguinte após a posse, os prefeitos de 30% dos municípios do estado do Ceará constataram a dura realidade do dia-a-dia na gestão dos órgãos que estavam assumindo: um cenário de desafios a serem superados. A inexistência de sistemas informatizados, falta de manuais de procedimentos operacionais, fluxos de processos não definidos, inexistência de indicadores de avaliação e equipe desmobilizada e desmotivada agravavam as condições de trabalho para quem estava chegando.

Não bastasse a falta de recursos para gerir os compromissos da gestão pública, frente ao cenário de crise econômica com queda abrupta de arrecadação, a deficiência de infraestrutura operacional e de gestão comprometia o anseio dos prefeitos em começar o seu mandato atendendo as expectativas da população.

Em busca de compreender a realidade local, os prefeitos e suas equipes passaram a buscar as informações do Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM e no *website* de acompanhamento e monitoramento de implementação da Lei Geral nos municípios desenvolvido pelo SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Nessas duas fontes de informações os 184 municípios podem encontrar informações para subsidiar o diagnóstico local a depender do enfoque da referida análise.

O *website* do SEBRAE apresenta 2 blocos de indicadores: Indicador Global da Lei Geral e Indicador Global das Políticas de Desenvolvimento. Cada um desses blocos apresenta um conjunto de 4 fatores que compõem a análise do indicador. No primeiro têm-se: uso do poder de compra; desburocratização; empreendedor individual e agente de desenvolvimento. No segundo bloco têm-se: atores do desenvolvimento, compras públicas, redesimples e sala do empreendedor.

No tópico do uso do poder de compras, as perguntas chave e suas respostas trazem uma primeira visão para os prefeitos: regulamentação, operacionalização, esforço e resultados. Por sua vez, no tópico compras públicas têm-se as perguntas voltadas para: planejamento anual de compras, merenda escolar e compras de pequenos negócios.

A gestão dos municípios é pautada no modelo de PPA – Plano Plurianual, que corresponde a peça fundamental do planejamento estratégico de governo estabelecido por 4 anos, sendo 3 na gestão atual e 1 no mandato seguinte para que não ocorra solução de descontinuidade dos governos. É no PPA que os governos definem suas metas, programas, projetos e ações estratégicas para oferecer os serviços públicos e atender às expectativas da população.

A partir do PPA, a equipe de governo precisa definir processos e ações para tirar do papel o que foi planejado e transformar em realidade.

No processo operacional da gestão, as compras representam uma etapa fundamental para viabilizar as contratações e execução das atividades para alcance das metas planejadas.

As compras podem ser tratadas simplesmente com processo operacional, ou pode ser compreendida como política pública e sua repercussão ter substancial representatividade como ação de governo impulsionando o desenvolvimento local. O volume global das despesas com compras governamentais em 2015 dos municípios do Ceará foi de R\$ 6.901.635.804,66.

As compras públicas têm amparo legal, na Constituição Federal, Lei 8.666/93 e outros instrumentos legais que disciplinam sua prática.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, determinou que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações seriam contratados mediante processo de licitação pública que assegurasse igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabelecessem obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, processo este que somente permitiria exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Ao se analisar o processo histórico da utilização das compras públicas, verifica-se que, ao longo da história, as compras públicas passaram por algumas mudanças que, conforme o Ministério do Planejamento se dividem em três paradigmas: isonomia e moralidade; eficiência e economicidade; o uso do poder de compra do Estado.

Observando esse processo histórico, veremos que em primeiro momento a seleção da proposta mais vantajosa era o objetivo precípuo da licitação. A partir de junho de 2010, entretanto, algumas inovações introduzidas na Lei nº 8666/93 pela Lei nº 12.349, de 21 de junho de 2010, incorporaram a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” aos objetivos precípuos da licitação, no que contou com amparo constitucional.

Além da Lei nº 12.349/2010, a utilização do poder de compras com objetivos de intervenção no domínio produtivo foi explicitada ainda na Lei Geral da Microempresa (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), a qual instituiu a política nacional de apoio a MPE ao contemplar prerrogativas que preveem os benefícios nas compras públicas para este tipo de empresa, tornando-se prerrogativa obrigatória a partir da Lei nº 147/2014, que buscou ampliar o esforço do poder público no desenvolvimento econômico sustentável e integrado.

A análise das novas condições para licitações e contratações públicas, viabilizadas principalmente pelo advento das referidas leis, permite observar um movimento no sentido de compatibilizar nestes atos administrativos novos objetivos de políticas públicas.

O processo de compras governamentais é fundamentado na lógica do fluxo: Planejamento – Levantamento da Demanda – Especificação e Elaboração do Processo Licitatório – Realização do Procedimento Licitatório – Contratação – Gestão Operacional e Execução – Acompanhamento - Recebimento e Pagamento.

Todas essas etapas precisam de ferramentas de apoio e metodologias de trabalho, como por exemplo: sistemas informatizados, equipes técnicas capacitadas, regulamentação, manuais e metodologia de acompanhamento e controle.

O monitoramento do Sebrae demonstrou que 30,8% dos 184 municípios do Estado do Ceará não implementaram a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Lei Complementar nº 123/2006, nem tampouco as metodologias de otimização dos processos de compras públicas.

A equipe técnica do município de Guaraciaba do Norte, veio para a reunião com o município de Fortaleza desconhecendo o aplicativo de monitoramento da Lei Geral do SEBRAE, a base de dados do Portal da Transparência do TCM/CE e as informações reunidas pelo Conselho Federal de Administração no Índice de Governança Municipal. O desenrolar da conversa propiciou as respostas do *checklist* de análise de gestão de compras (Anexo 2).

3 Instrumentos de Controle de Gestão e Modelos Consolidados

Controle de gestão é um conjunto de instrumentos que motivam os responsáveis a atingirem os objetivos estratégicos da empresa, privilegiando a ação e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação de autoridade e responsabilização. Entretanto, para o controle funcionar há que se implementar instrumentos capazes de indicar as informações necessárias às tomadas de decisão dos gestores.

Os instrumentos de controle de gestão incluem informação de natureza diversa, de forma a medirem o alcance de fatores críticos de sucesso como a qualidade, a eficiência de processos e a inovação, fatores fundamentais no desempenho das organizações, mas que não estão incluídos nas demonstrações financeiras, normalmente utilizadas como referência para a avaliação do sucesso da organização. Além disso, auxiliam na descentralização e delegação de autoridade, de forma a exigir a divulgação e aceitação da estratégia a implementar, por parte dos gestores



operacionais, podendo estes agir sobre os recursos que têm ao seu dispor, contribuindo para a obtenção dos objetivos locais, mas também para os objetivos globais.

A materialização de instrumentos de controle ocorre na esfera pública por meio de leis e regulamentos, disso posto, a título de exemplo, tem-se o caso do Município de Fortaleza, o qual, com intuito de operacionalizar a aplicação da Lei nº 123/2006 e Lei nº 147/2014, disciplinou acerca da política de apoio às MPEs por meio da Lei nº 10.350/2015, ao passo que com o Decreto nº 13.735/2016 regulamentou todo o procedimento da participação das mesmas nas compras públicas.

A linha do tempo, apresentada na Figura 1, ilustra a série histórica dos fatos que propiciaram um novo ambiente institucional na Prefeitura de Fortaleza.

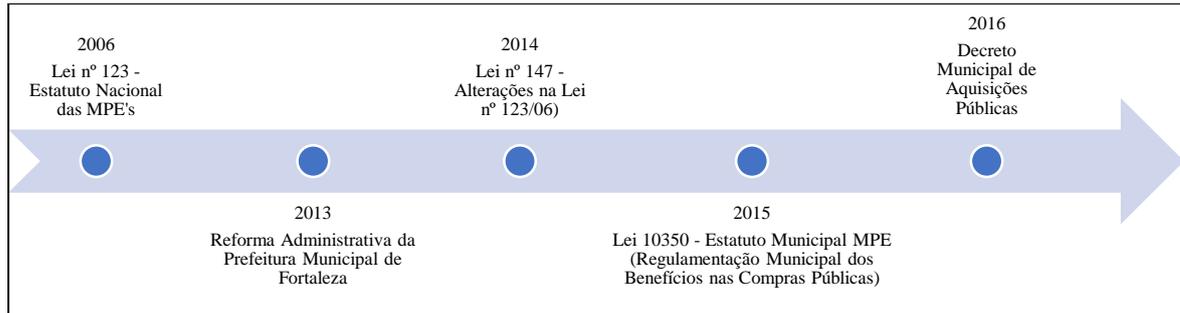


Figura 1 – Linha do Tempo dos Pilares do Uso do Poder de Compras MPE na PMF

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O Decreto nº 13.735/2016 institucionalizou o ‘Programa Municipal de Compras Públicas’ de Fortaleza, o qual foi criado com dois objetivos principais:

- Promover a elevação da qualidade e da produtividade do gasto público, ou seja, gastar menos e da melhor forma, garantindo a efetivação das políticas públicas e da prestação de serviços aos cidadãos como também sua ampliação; e
- Utilizar o uso do poder de compras do município no desenvolvimento como ações indutoras e fomentadoras de desenvolvimento econômico local.

Para alcançar esses objetivos o programa foi composto por sete eixos estratégicos conforme figura abaixo:



Figura 2 – Estrutura do Programa de Compras Públicas da Prefeitura de Fortaleza.

As iniciativas que integram cada eixo, foram concebidas na busca de superação de desafios, que orientam até hoje a atuação do programa, são elas:

- a) Uso de recursos de tecnologia da informação nas contratações públicas;
- b) Ampliação das formas de controle, evitando desvios e fraudes;
- c) Racionalização e simplificação dos procedimentos;
- d) Maior competitividade no certame, com disputa efetiva de preços; e
- e) Redução do tempo médio das contratações (procedimento célere).

Eixo 1 – Política Municipal de Compras

Neste eixo, a estratégia adotada foi dividir as compras públicas em duas categorias: setoriais e corporativas.

As compras corporativas são aquelas priorizadas para atendimento das aquisições de bens e serviços comuns ao funcionamento dos órgãos e atividades similares desempenhadas por mais de um órgão. Basta que tenhamos dois órgãos para que se adote esse modelo. Tem-se compras corporativas realizadas pela COGEC/SEPOG para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta e a SMS – Secretaria Municipal da Saúde que realiza as compras corporativas na área da saúde englobando IJF, SMS e todos os Hospitais Municipais.

Já as compras setoriais são todas as aquisições com finalidade específica ligada a atividade finalística do órgão, ou determinada aquisição que se destine a uma necessidade pontual de um órgão isolado.



Figura 3 – Sub-eixos da Política Municipal de Compras.

Nas compras diretas o Microempreendedor Individual - MEI, junto com às MPes, passaram a ter preferência nas contratações conforme Lei Municipal nº 10.350/2015. Os atos convocatórios são periodicamente divulgados por meio da *internet*, no Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza e demais instrumentos de transparência (Portal do TCM, Jornais de Grande Circulação e outros). O principal destaque é o lançamento do Portal que hoje atua como principal canal de comunicação e serviços para os fornecedores e também para os técnicos dos órgãos. Além da edição do instrumento normativo com as regras tradicionais, foram aprovados, junto aos setores jurídicos, editais com normas jurídicas padronizadas, o que se chama de “edital

padrão”, para agilizar a operacionalização dos benefícios junto as MPE e a uniformização dos procedimentos de aquisição. Em relação à pesquisa de preço, soluções foram desenvolvidas para amenizar as dificuldades com a pesquisa visando respaldar os processos licitatórios. Assim teve-se:

- a) Regulamentação dos tipos de pesquisas a serem utilizadas;
- b) Ferramenta automatizada de cotação com fornecedores cadastrados;
- c) Divulgação das atas e contratos vigentes com preços unitários;
- d) Adoção do catálogo único de itens; e
- e) Central de Cotação com fornecedores.

As compras realizadas pela rede de escolas municipais tiveram sua origem em dois programas: um do Governo Federal instituído pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, criando o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; e outro em âmbito municipal instituído pela Lei nº 169 de 12 de setembro de 2014, que instituiu o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE.

O sub-eixo ‘Qualificação e Avaliação Contínua dos Fornecedores’ tem por objetivo a verificação do nível do serviço prestado pelos fornecedores do município. Os critérios de avaliação não inovam em relação às obrigações estabelecidas no instrumento convocatório ou contratual, que consistem em entregar o objeto conforme qualidade exigida em sua especificação técnica, assim como nos prazos, quantidades e documentos previamente definidos. A avaliação resulta em indicadores de desempenho do fornecedor, que é baseado em quatro critérios principais, quais sejam: prazo, quantidade, qualidade, segurança do trabalho e regularidade da documentação dos produtos, culminando, ao final, na mensuração do Índice de Desempenho do Fornecedor - IDF.

Eixo 2 - Planejamento das Compras

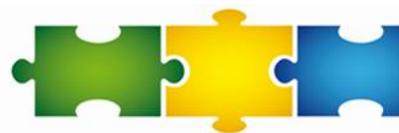
O processo de gestão de aquisição nasce a partir do planejamento das compras a serem realizadas. Assim, o Programa estabeleceu a metodologia de Planejamento Anual de Compras a partir da avaliação do histórico de consumo global dos órgãos para realização da projeção anual dos processos aquisitivos a serem elaborados. Vale destacar, que a análise das ações setoriais previstas nos instrumentos PPA, LDO e LOA passaram a respaldar o planejamento das contratações setoriais.

No município de Fortaleza, o Plano Anual de Compras está previsto na Lei nº 10.350/2015 em seu Capítulo IV – Do acesso aos Mercados, Subseção I – Das Ações Municipais de Gestão, art. 26. Este Plano é implantado pela COGEC/SEPOG e corresponde à relação de bens e/ou serviço que o Poder Executivo Municipal planeja comprar ou contratar durante um ano civil. É divulgada no Portal de Compras e acompanhada por todos os órgãos.

Eixo 3 - Disseminação da Informação

O Portal de Compras é um ambiente virtual que reúne várias informações para a gestão das aquisições, que veio facilitar o acesso do público à participação nos processos de compras, assim como aprimorar e qualificar a gestão da informação na administração pública, com impactos evidentes no controle dos gastos públicos. Canal aberto na internet pelo endereço: compras.fortaleza.ce.gov.br.

A Sistemática de Cotação Eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor (até oito mil reais) pelos órgãos e entidades da Prefeitura de Fortaleza, está sendo realizado também pela internet.



O Banco de Preços está sendo implementado pela COGEC/SEPOG de forma progressiva, que deverá ser disponibilizado na *internet* para consultas livres, através do seu Portal de Compras.

O Município conta com os seguintes sistemas de suporte para a operacionalização da gestão:

- a) Sistema de Almoxxarifado Corporativo / SGA: Gestão Integrada dos Almoxxarifados e Consumo.
- b) E-Compras: Operacionalização dos Processos de Compras.
- c) GRPFFOR: Sistema que abrange a execução orçamentária e financeira.
- d) GCCORP: Abrange a gestão operacional dos contratos.
- e) PAGFFOR: Sistema de solicitação de pagamentos. Utilizado pelos Fornecedores dos contratos de terceirização.

A Lei Municipal nº 10.350/2015 em seu inciso III, art. 26, fala na padronização da especificação dos bens e serviços a serem contratados. Essa padronização na Prefeitura de Fortaleza se dá por meio da implementação do Catálogo Único de Itens, que consiste em um sistema desenvolvido pela Prefeitura para unificar a base de dados dos itens a serem adquiridos pela Prefeitura.

A especificação do objeto da licitação é uma das tarefas mais críticas no processo de compra, para que não existam questionamentos do edital e/ou recursos de licitantes.

Outra providência de extrema relevância para o sucesso de qualquer programa/projeto desta natureza, que envolve mais de um órgão público é a fixação e padronização dos procedimentos a serem adotados pelos servidores. O fato dessas regras estarem definidas em instrumentos normativos facilita a sua assimilação e uso pelos compradores.

O inciso I do art. 26 da Lei Municipal 10.350/2015, prevê que administração pública deverá instituir cadastro próprio de fornecedores ou da adequação de cadastro já existente para a identificação de informações como, por exemplo, porte das empresas, linha de fornecimento, etc.

Uma identificação de porte realizada de forma centralizada ou unificada em um sistema, ao qual tenham acesso às diversas unidades de compras do ente público, proporciona agilidade para os procedimentos licitatórios e segurança para os compradores.

A Rede Compras é uma iniciativa inovadora que merece destaque. Consiste num grupo de articulação permanente para apoiar as equipes de gestão de aquisições, contratações e logística dos órgãos da administração direta e indireta no bom desenvolvimento de suas atividades. Teve seu início em meados de 2013 e é coordenada pela COGEC/SEPOG. Sua regulamentação está prevista no Decreto Municipal nº 13.735/2015 no Capítulo VI dos artigos 42 aos 44.

Eixo 4 - Capacitações dos Agentes e Fornecedores

Os ‘Cadernos Técnicos de Aquisição’ tem como escopo modernizar e padronizar a gestão dos processos de aquisição, além de desenvolver metodologias de estudo, assim como ferramentas por meio da tecnologia da informação e comunicação capazes de orientar as novas práticas e formas de gestão.

A iniciativa de capacitação no âmbito deste Programa busca capacitar tantos os gestores públicos e equipes técnicas como também os fornecedores. No âmbito da administração municipal direta e indireta as ações de capacitações têm como foco:

- Compreender que as compras públicas podem se tornar um mecanismo capaz de impulsionar a economia local/regional;
- Comprometer os responsáveis diretos e indiretos pelo setor de compras sobre a importância do cumprimento da Lei nº 123/2006; e
- Incorporar na prática dos compradores diretos e indiretos os procedimentos necessários



para a aplicação plena da Lei Complementar nº 123/2006.

Já com relação à capacitação dos fornecedores, as iniciativas buscam capacitar os fornecedores, em especial as MPEs qualificando-as para implementarem mudanças e adequações em seus processos de prospecção e acesso a mercados, produção, atendimento, tecnologia, logística, gestão, entre outros, desenvolvendo várias competências.

Além desses procedimentos, foram elaboradas cartilhas com recomendações e orientação para os gestores públicos sobre procedimentos a serem implementados, como simplificação de processos e exemplos exitosos.

Eixo 5 - Aquisição de Compras Sustentáveis

A política municipal de compras governamentais da Prefeitura de Fortaleza está comprometida com o novo modelo de desenvolvimento a partir da utilização do seu poder de compra para a promoção de mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo.

Neste sentido foi previsto o desenvolvimento e incentivo da adoção de políticas e medidas de compras públicas sustentáveis, assim como a promoção do desenvolvimento de estratégia eficaz e gradual de compras públicas verdes.

Eixo 6 - Benefícios e Serviços para as Micro e Pequenas Empresas

Com base na Lei Municipal nº 10.350/2015, artigos 27 e 28, a regularidade fiscal da MPE somente é exigida para efeitos de assinatura do contrato. A aplicação deste benefício nos certames do município vem possibilitando que as MPEs possam participar dos procedimentos licitatórios mesmo que possuam pendências fiscais. No caso da MPE não sanar a documentação ou se a documentação entregue não for aceita, a administração municipal expede ato administrativo de inabilitação da mesma.

Também no artigo 29 prevê e está sendo aplicado nas licitações o benefício que conhecemos por empate ficto. Assim, é assegurado como critério de desempate, preferência de contratação para os microempreendedores individuais, as microempresas e empresas de pequeno porte, quando as propostas apresentadas por estas sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores ao menor preço ofertado. Na modalidade ‘pregão’, esse intervalo percentual é menor, sendo de até 5% ao valor da menor proposta. Quando for configurado o empate, a MPE tem um prazo para apresentar uma nova proposta que deve ser inferior à menor proposta para desempatar a licitação e assinar o contrato com a Administração.

Outro benefício previsto na Lei Geral, art. 48, inciso I, é o da possibilidade de realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Em devida consonância, este benefício é previsto na Lei nº 10.350/2015 em seu artigo 30. Hoje já é uma realidade no município de Fortaleza que inicialmente o introduziu com a implementação do PNAE.

Em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível o município estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Essa é a previsão do inciso III do art.48 da Lei Complementar nº 123/06 e na legislação municipal nos seus artigos 33 a 35. Este procedimento acontece nos editais por meio da divisão da quantidade do objeto licitado em lotes diferentes: um lote em que podem participar da disputa pelo fornecimento quaisquer empresas interessadas em fornecer para a Administração; e outro lote em que podem participar da disputa pelo fornecimento apenas fornecedores identificados como MPE. É como se o lote em que há a reserva de quota do objeto funcionasse como uma licitação para participação exclusiva de MPE.

A Prefeitura vem trabalhando também para a implementação do benefício de ‘subcontratação de MPEs’, haja vista que necessita da criação de uma estrutura preparada e

adequada para seu bom funcionamento, com também a criação e adaptação de rotinas e fluxos que possam comportar todos os tramites necessários para sua aplicação.

Em relação às capacitações dos compradores e servidores, a SEPOG as realiza constantemente além da realização de reuniões da Rede Compras. O SEBRAE também realiza capacitações especificamente no tema das Compras Públicas com participação das MPes.

Eixo 7 - Gestão do Programa

Para monitorar a efetividade dos objetivos desse programa e seu impacto no estímulo ao desenvolvimento socioeconômico local foram desenvolvidos uma série de indicadores alimentados e disponibilizados em tempo real, para auxiliar nas tomadas de decisão e reavaliação de ações.

Também como exemplo de modelo já consolidado, tem-se o caso do pequeno município de Curvelo no estado de Minas Gerais, com população de 74.734 habitantes, o qual, em 2013, diante de um cenário onde não havia um planejamento consistente das compras municipais; predominância de licitações por meio de pregões eletrônicos, afugentando a participação de empresas locais; adoção da preferência de MPes apenas para efeito de desempate e regularidade fiscal; participação ínfima das empresas locais nos processos licitatórios (34% em 2013); bem como pouca interação do município com referidas empresas; deu início à implantação do Programa Empreendedorismo e Gestão para Resultados, Projeto 'CAMINHA CURVELO', em parceria com o Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais – PMEGRM, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, objetivando fortalecer a gestão pública, agregar valor às ações municipais no atendimento às demandas da sociedade, fortalecer o comércio e, principalmente, realizar ações de incentivo ao comércio local com a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Empreendedores Individuais nas compras públicas.

Dentro do Programa, foi elaborada uma 'Agenda de Empreendedorismo' do Projeto CAMINHA CURVELO, na qual foram incluídas oficinas com servidores públicos municipais, com discussão e elaboração das melhores práticas para a otimização das compras governamentais, bem como a realização de *workshop* voltado para os empreendedores curvelanos, com a participação do SEBRAE, JUCEMG (Junta Comercial do Estado de Minas Gerais), CDL (Câmara dos Dirigentes Lojistas), ACE (Associação Comercial de Curvelo), com programação amplamente divulgada para os setores envolvidos.

Dentro dessa Agenda foram realizados os seguintes eventos:

- 04/10/2013 - 1ª Palestra do Programa Empreendedorismo e Gestão para Resultados – Compras Governamentais, como a primeira atividade para a implantação da gestão de compras do Município, tendo como público alvo os Secretários Municipais e todos os servidores envolvidos no processo de compras no âmbito da Prefeitura;
- 08/10/2013 - Palestra com contadores do Município para apresentação da Lei Geral, em parceria com JUCEMG;
- 16/10/2013 - Oficina de orientações e procedimentos da implantação e regulamentação da Lei Geral Municipal de Curvelo pelo SEBRAE; e
- 18/12/2013 – 1º Fórum Municipal da Micro e Pequena Empresa.

A partir da mobilização dos servidores e empreendedores locais, foram elaboradas propostas para incentivo à participação dos empreendedores nos processos licitatórios e compras diretas do município. As soluções propostas foram:

- Elaboração do calendário de compras municipais – calendário divulgado no site www.curvelo.mg.gov.br e também em jornais de grande circulação do Município;
- Fomento aos Pregões Presenciais;

- Realização de Pregões Presenciais exclusivos para Micro e Pequenas Empresas;
- Incentivo ao cadastramento de fornecedores locais do Cadastro de Fornecedores do Município de Curvelo, com a realização de cadastramento por ofício;
- *Link* no site do município de informações sobre empresas que fornecem para o município e os valores das licitações;
- *Link* no site do Município para cadastramento de fornecedores;
- Publicação dos Editais no site do Município;
- Criação e implantação do PM Ágil – Protocolo *Online*, programa municipal exclusivo, criado pelo Departamento de Informática da Prefeitura, visando agilizar o andamento dos processos internos, incluindo as licitações e pregões e que permitirá, em alguns meses, o acompanhamento pelos fornecedores da Prefeitura de cada um dos processos licitatórios e pregões dos quais estiverem participando;
- Incentivo e apoio à implantação do CODEC – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Curvelo; e
- Participação no II Fórum de Desenvolvimento Local.

Em relação aos resultados alcançados após a implantação do Projeto, a Prefeitura de Curvelo pôde registrar, até dezembro de 2015, os relacionados no Quadro 1 a seguir.

Atividades Desenvolvidas	Sim/ Não	Quantitativos
Editais com itens exclusivos para MPE até R\$ 80 mil	SIM	Os Editais exclusivos para MPEs foram iniciados a partir de maio/2015. Até a presente data foram realizados e estão em fase de publicação 148 (cento e quarenta e oito) processos, o que poderá gerar um valor de aproximadamente R\$ 12.501.597,000
Nas aquisições divisíveis, a prefeitura estabelece cota reservada de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de Pequenos Negócios?	SIM	Foram realizados 04 (quatro) processos e há processos em fase de publicação, o que poderá gerar um valor de aproximadamente R\$ 4.000.000,00
A prefeitura exige dos licitantes a subcontratação de Pequenos Negócios, nas grandes obras e serviços de valor elevado?	NÃO	-
Os servidores da área de compras públicas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?	SIM	Foram capacitados servidores a partir de 2011, tendo uma média de 04 cursos anuais. Previsto a participação de servidores nos dias 02/03/15 em Ipatinga no Encontro de Agentes de Desenvolvimento. As empresas foram: SEBRAE/TCE/QUALIFICARE CONSULTORIA, ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA, FELIPE ANSALONI
As empresas locais foram capacitadas sobre como participar do processo de compras públicas no município?	SIM	Em 2013, foi realizado encontro entre as empresas locais através do FORUM MUNICIPAL, WORKSHOP, conforme evidencias constante neste projeto.
A prefeitura monitora a participação das MPE nas suas compras?	SIM	Atas de Pregões Presenciais disponíveis na Comissão de Licitação e Pregões Eletrônicos disponíveis no site www.cidadecompras.com.br possibilitam isso. Mas isso se tornará mais fácil e ágil com a implantação de duas grandes novidades: a Sala do MPE e a extensão do Programa PM Ágil ao público externo. O Programa em questão possibilitará a qualquer MPE consultar e monitorar o andamento de seus pedidos e processos na Prefeitura de Curvelo – desde um simples pedido de alvará, licenciamento e outros documentos – até o andamento dos processos licitatórios e pregões dos quais vier a participar. O PM Ágil é um programa exclusivo que foi desenvolvido em 2014 e está sendo implantado desde então. Estamos implantando também uma Agência de Desenvolvimento local.

A prefeitura identifica e divulga oportunidades para as MPE no seu planejamento de compras?	SIM	Através do calendário de compras e a publicação dos seus Editais no site www.curvelo.mg.gov.br
A prefeitura realiza pregão presencial e/ou itinerante com contratação de pequenos negócios locais	SIM	Realiza Pregões Presenciais, e este ano já foram realizados 90 (noventa) com participação efetiva das MPES
Existe na prefeitura cadastro de fornecedores em que seja possível identificar o porte dos licitantes: MEI, ME, EPP, Outros?	SIM	Há hoje cadastradas no município 70 (setenta) empresas locais e no cadastro há identificação do porte da empresa
Qual a participação dos Pequenos Negócios nas compras totais do município?	SIM	67%. Até dezembro de 2015 valores de aproximadamente R\$ 8.380.033,20
Aplica margem de preferência para produtos nacionais em relação aos estrangeiros na aquisição de bens	NÃO	-
A prefeitura realiza o pagamento aos Pequenos Negócios, preferencialmente, em até 30 dias corridos após a liquidação?	SIM	-
A prefeitura permite a participação dos Pequenos Negócios em certames licitatórios mesmo que apresentem alguma restrição fiscal e concede o prazo para regularização da documentação da vencedora?	SIM	Em todos os processos consta a possibilidade de utilização deste benefício. Portanto, apenas 3 (três) empresas utilizaram deste critério durante o exercício. Num total aproximado de R\$ 1.200.000,00
O município contrata Microempreendedor Individual?	SIM	01
A prefeitura contrata produtos da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar?	SIM	50% - R\$ 355.952,11

Quadro 1 – Resultados Alcançados após a implantação do projeto ‘Caminha Curvelo’
Fonte: IX Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor.

4 Questões para Discussão

A problemática diagnosticada é delineada pelos seguintes aspectos:

1. A legislação de compras sustentáveis, o uso do poder de compras de MPEs e a logística reversa está sendo adotada pelos municípios?
2. Existem instrumentos de controle de gestão voltados para a gestão de compras nos municípios?
3. O volume financeiro das compras públicas é aproveitado para apoiar o desenvolvimento econômico local?
4. As soluções já adotadas por algumas instituições públicas são compartilhadas?
5. De que forma a gestão das compras públicas é considerada na gestão estratégica dos municípios?

5 Notas de Ensino

1. Sinopse

O caso apresenta a situação de um município que enfrenta dificuldades no processo de gestão de compras públicas, decorrentes da mudança de equipes técnicas, ausência de instrumentos de controle e gestão e de política de compras definida. A partir do conhecimento de modelos consolidados, os gestores querem analisar que medidas serão necessárias, para otimizar a solução dos problemas e maximizar os resultados, planejando ações que permitam

tornar a gestão pública municipal mais eficiente e com melhores resultados financeiros. Com base nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência do TCM/CE e *website* de monitoramento da implementação da Lei Geral desenvolvido pelo SEBRAE, os alunos podem utilizar ferramentas de análise para solucionar o problema e sugerir ações aos municípios.

2. Utilização Recomendada

O caso foi elaborado para utilização em disciplinas de graduação e pós-graduação relacionadas à tomada de decisão na área de gestão de compras, bem como na formação de equipes técnicas de setores de gestão e de compras em organizações públicas. Possibilita, também, a disposição de informações relevantes para a elaboração e operacionalização de processos operacionais de compras públicas.

3. Objetivos de Aprendizagem

A ênfase é dedicada à elaboração de Planejamento Estratégico, a partir de diagnósticos organizacionais por meio de levantamento de dados, aplicação de checklist e levantamento de indicadores. Com o caso, os alunos podem desenvolver competências relacionadas ao diagnóstico de problemas organizacionais, elaborar diretrizes organizacionais, plano de ação e elaboração de metodologia de controle estratégico. Do exposto, pode-se afirmar que o caso busca estimular a capacidade de análise e de proposição de soluções dos alunos.

4. Embasamento Teórico

O presente caso foi elaborado a partir do referencial do Planejamento Estratégico, por sua estrutura e objetivos metodológicos.

4.1. Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é uma prática essencial na administração, seja ela pública ou privada, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre eles, pode-se destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados.

Nesse contexto, pode-se definir estratégia como um movimento da organização de sua posição atual, para uma desejável, mas incerta posição futura. Em virtude desta incerteza, o planejamento estratégico vem ganhando importância no setor público e privado, principalmente pela necessidade de adaptação à conjuntura, visto que a velocidade das mudanças tem crescido bastante, especialmente nos campos econômico, social, tecnológico e político.

O planejamento estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem com foco na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, ou seja, o ambiente externo, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis.

De maneira geral, pode-se dizer que o planejamento estratégico envolve um processo ou uma série de etapas. As etapas básicas incluem:

Etapas 1 - Execução de uma análise do ambiente interno e externo:

O processo de administração estratégica tem início com a análise do ambiente, isto é, com o processo de monitorar o ambiente organizacional para identificar os riscos e as oportunidades presentes e futuras. Nesse contexto, o ambiente organizacional encerra todos os fatores, tanto internos como externos à organização, que podem influenciar o progresso obtido através da realização de objetivos da organização. Os administradores devem compreender o propósito da



análise do ambiente, reconhecer os vários níveis existentes no ambiente organizacional e entender as recomendações das normas para realizar uma análise do ambiente.

Etapa 2 - Estabelecimento de uma diretriz organizacional:

A segunda etapa do processo de administração estratégica é o estabelecimento da diretriz organizacional ou determinação da meta da organização. Há dois indicadores principais de direção para os quais uma organização é levada: a missão e os objetivos organizacionais. A missão organizacional é a finalidade de uma organização ou a razão de sua existência. Os objetivos são as metas das organizações. Há outros dois indicadores de direção que atualmente são estabelecidos: a visão, que é o que se aspira a ser ou a se tornar, e os valores, que expressam.

Etapa 3 - Formulação de uma estratégia organizacional:

A terceira etapa do processo é a formulação da estratégia. Esta é definida como um curso de ação com vistas a garantir que a organização alcance seus objetivos. Formular estratégias é projetar e selecionar estratégias que levem à realização dos objetivos organizacionais. Assim, tendo sido o ambiente analisado e a diretriz organizacional estipulada, a administração é capaz de traçar cursos alternativos de ação em um esforço conhecido para assegurar o sucesso da organização.

Etapa 4 - Implementação da estratégia organizacional:

Nesta quarta etapa colocam-se em ação as estratégias desenvolvidas logicamente que emergiram de etapas anteriores ao processo de administração estratégica. Sem a implementação efetiva da estratégia, as organizações são incapazes de obter os benefícios da realização de uma análise organizacional, do estabelecimento de uma diretriz organizacional e da formulação da estratégia organizacional.

Etapa 5 - Controle estratégico:

O controle estratégico é um tipo especial de controle organizacional que se concentra na monitoração e avaliação do processo de administração estratégica no sentido de melhorá-lo e assegurar um funcionamento adequado.

Independente das características individuais de cada setor (público ou privado), as funções básicas do planejamento estratégico são as mesmas: facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e os seus parceiros; facilitar e estimular a participação dos *stakeholders*; conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas. Não obstante, existe uma especificidade do setor público que não é conhecida pelo setor privado, que é o da coerência das políticas públicas, isto é, dos objetivos, que têm um sentido social, mesmo que pareçam ilógicos sob o ponto de vista gerencial. Esta especificidade é que determina as diferenças entre o planejamento estratégico nas organizações públicas e privadas.

No plano governamental, a gestão estrategicamente orientada implica a articulação entre as ações de diversas áreas de inserção do Poder Público – saúde, educação, obras, administração etc. Sendo assim, essa peça de planejamento associa-se, necessariamente, a instrumentos de gestão tradicionais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com o propósito de integrar os objetivos globais e setoriais definidos pelo ente, especialmente na definição de programas (administrativos e finalísticos) e as metas de gestão correspondentes, orientadas para a adição de valor público.

O Plano Plurianual é, portanto, o instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, compreendendo por força legal um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.



O PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas do Estado e possibilita a otimização dos gastos públicos e, conseqüentemente, do incremento dos benefícios gerados à sociedade.

Referido instrumento organiza as ações em programas que resultem em incremento de bens e serviços e atendam as demandas da sociedade. Estabelece a relação entre as ações a serem executadas e a orientação estratégica do governo; possibilita uma alocação coerente de recursos nos orçamentos anuais de acordo com suas diretrizes e metas; promove a transparência da aplicação dos recursos e dos resultados a serem alcançados.

Nesse tipo de planejamento, a construção é feita de maneira coletiva em virtude da participação de diferentes segmentos da sociedade, do poder local e do setor privado, compreendendo as demandas coletivas e potencialidades das regiões do ente federado.

No PPA, a dimensão estratégica é composta, em regra, pela visão de futuro, pelos cenários macroeconômicos, pelos eixos estratégicos e pelas diretrizes estratégicas que orientam a elaboração da estrutura programática, especialmente dos programas governamentais.

Do ponto de vista estrutural, o Plano Plurianual (planejamento estratégico) termina no programa, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (planejamento tático) define com base nos programas as prioridades e metas, possibilitando a integração desde a origem, uma vez que a Lei Orçamentária Anual (planejamento operacional) começa no programa. Nesse contexto, os programas de governo representam o maior nível de agregação da ação governamental, nascendo no PPA, passando pela LDO e finalizando na LOA.

O Planejamento Estratégico, mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão.

6 Solução do Caso

A partir da caracterização do problema, da exposição de modelos consolidados e considerando o embasamento teórico pautado no Planejamento Estratégico, a solução para o caso apresentado levará em consideração um passo-a-passo a ser seguido.

O objetivo deste roteiro é propiciar a construção da política pública municipal de compras correlacionada com as diretrizes de gestão estratégica.

- a) **Diagnóstico:** A partir dos dados levantados no portal da transparência do TCM/CE, é possível fazer uma análise dos dados de compras com série histórica a partir de 2007. Os dados podem subsidiar informações de volume financeiro de compras global e por tipo de elemento de despesas, número de contratações, tipo de fornecedor, volume financeiro pago por fornecedor, investimento por função, volume de DEAs – dívidas de exercícios anteriores, quantidade de órgãos, quantidade de servidores, relatórios de fiscalização a partir de 2009. As informações do *website* de acompanhamento e monitoramento de implementação da Lei Geral desenvolvido pelo SEBRAE podem subsidiar a construção do ambiente interno, com a pesquisa nas respostas ao questionário e documentos anexos disponibilizados. Esse diagnóstico corresponde também a primeira etapa do Planejamento Estratégico, pois esse trabalho contribuirá para a análise do ambiente interno e externo. A utilização do Anexo 2 – ‘*Checklist* de Análise da Gestão de Compras Públicas Municipal’ e do Anexo 4 – ‘Questionário de Monitoramento do SEBRAE’ podem ajudar a sistematizar as informações do diagnóstico e construção dos cenários.



- b) **Diretriz Organizacional:** Com base no diagnóstico e pautado nas informações dos documentos PPA, LDO e LOA, pode-se delinear as diretrizes organizacionais para estabelecimento da Política Pública de Compras alinhadas às Diretrizes do Plano de Governo. Para isso, o Anexo 3 – ‘Matriz de Diretrizes’ pode subsidiar a definição das prioridades e estratégias de atuação a partir dos fatores destacados nesta etapa. É neste momento, que deverá ser feito um alinhamento da legislação vigente, as legislações não regulamentadas e as oportunidades já previstas em lei, que poderão impulsionar a definição das diretrizes estratégicas e organizacionais (Verificar aspectos municipais quanto à: legislação de compras sustentáveis, o uso do poder de compras de MPE e a logística reversa). Caso o uso do poder de compras de MPE locais seja adotado como diretriz estratégica é importante que se estabeleça a meta de participação de MPE no volume financeiro das compras públicas e estabelecer mecanismo de acompanhamento da evolução das referidas empresas. A definição de gestão de compras públicas como política pública e pilar na gestão estratégica dos municípios, pode mudar a visão dos gestores para com o processo de compras e torná-lo instrumento de indução ao desenvolvimento econômico local, bem como contribuir para sua maior eficácia.
- c) **Plano de Ação:** Esta etapa será composta por dois momentos. O primeiro será o de fechamento da estratégia organizacional com a formulação do plano de ação com todas as definições operacionais da execução das atividades para atendimento das premissas previstas no Anexo 1 – ‘Macro Processo de Compras Públicas’, bem como a normatização e a estruturação do *modus operandi* da gestão das compras governamentais no município. A implementação da gestão de compras como política pública poderá ser uma medida de governo a partir da sua regulamentação por instrumento legal, como um decreto. Poderá ser utilizada a ferramenta 5W2H, e fazendo a correlação com as informações constantes nos anexos deste caso. Estabeleça uma relação entre cada problema identificado, as possíveis causas e as ações sugeridas. O segundo momento será o de implementação do plano de ação, no qual deverão estar previstas ações de capacitação, implementação de ferramentas, definição de processos operacionais internos, manualização, instalação de sistemas informatizados e outros. É oportuno que o município busque a utilização de soluções já adotadas por algumas instituições públicas e que poderão ser compartilhadas, para otimização de recursos.
- d) **Controle Estratégico:** O uso de instrumentos de controle de gestão e acompanhamento dos respectivos indicadores já são reconhecidos como ações essenciais para garantir a efetividade no alcance dos resultados esperados. Dessa forma, o desenvolvimento local sustentável através do uso do poder de compras do município, enquanto eixo das diretrizes estratégicas só poderá ser mensurado com o acompanhamento contínuo da evolução das compras, participação de MPE e demais informações correlatas. É importante que se estabeleça os indicadores que serão acompanhados, as metas de resultados que serão definidas e os instrumentos de acompanhamento e controle de gestão.

A partir das etapas acima, é possível elaborar um relatório circunstanciado, que poderá subsidiar os gestores a adotarem as medidas necessárias, com definições de critérios e prazos de forma a otimizar a aplicação dos recursos, a agilidade das compras e o apoio ao desenvolvimento local.

7 Abordagem de Ensino

Recomenda-se que o caso seja utilizado como recurso didático para aulas cujos temas centrais são: gestão de compras, compras públicas, instrumentos de controle de gestão, capacidade operacional, análise de gargalos no processo, análise das dificuldades de gestão de equipes técnicas, gestão por resultados, gestão estratégica, planejamento estratégico e política pública. É importante que os alunos tenham noções adequadas sobre fluxo de processos e gestão de operações.

Como sugestão ao Professor, os trabalhos poderão ser desenvolvidos utilizando a seguinte ordem:

- Leitura do caso, revisão e esclarecimento dos conceitos sobre planejamento estratégico, fluxo de processos, gestão de compras governamentais e política pública.
- Divisão dos alunos em pequenos grupos para análise das decisões e resolução através da técnica de Planejamento Estratégico.
- Apresentação pelos grupos dos relatórios de consultoria, com ênfase para as conexões entre problemas identificados, suas causas e sugestões de ações para cada problema.
- Fórum de discussão das alternativas levantadas pelos grupos e apresentação dos questionamentos, visando o aprimoramento através da ampliação no conjunto de conhecimentos.

Bibliografias recomendadas para análise do caso

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. **Contratações públicas sustentáveis.** Brasília, DF, [201-]. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

FORTALEZA. **Lei nº 10.350, de 28 de maio de 2015.** Institui o Estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Fortaleza, CE: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2016. Disponível em:

<http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/ESTATUTO%20DA%20MICROEMPREESA_11062015_-_15540.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

_____. **Decreto nº 13.735, de 18 de janeiro de 2016.** Regulamenta as aquisições públicas no âmbito do município de Fortaleza. Fortaleza, CE: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2016. Disponível em: <<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/7bf42511-633d-477d-8496-06a0df5d8830;1.1&numero=15693>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros.** Disponível em: <<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/Home.do>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Portal da Transparência dos Municípios.** Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/main/municipios>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CFA. Conselho Federal de Administração. **O que é o IGM/CFA?** Disponível em: <http://cgp.cfa.org.br/indice-cfa-de-governanca-municipal-igm-cfa/>. Acesso em: 15 abr. 2017.

GOMES, Mairi Catiane et al. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA LOGÍSTICA: Etapas e Estratégias para a Implementação. **SBIJOURNAL**, n. 67, 2017.



JESUS, I. R. D.; PACHECO, S. O. Planejamento estratégico governamental: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2009, Ponta Grossa. Anais... Ponta Grossa, 2009.

PÚBLIO, Maria Christina M.; GOMES, Talles George. Programa de compras do município de Fortaleza: novos paradigmas e o desafio da eficiência. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais...** Brasília, 2016.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.



Anexo 1 – Elementos do Macro Processo de Compras Públicas

Etapas Planejamento	Processo e Sub-Processo	Tipo de Instrumentos	Áreas Envolvidas
PPA LDO LOA	Levantamento de Demanda de Contratação Definição de Diretrizes e Projetos	Sistema de Orçamento	Área Técnica Orçamentista Área de Controle Orçamentário
Estratégico	Especificação de Itens e Projeto Básico Pesquisa de Preços Planejamento de Despesa Criação de Edital Realização da Licitação e Homologação Contratação Execução do Contrato e Recebimento	Catálogo Único e Sistema de Almoxarifado Metodologia de Preparação do Processo Licitatório Canal de Divulgação da Licitação Sistema Eletrônico de Licitação Sistema de Gestão de Contratos e Sistema de Gestão Financeira	Área Requisitante Área Técnica Orçamentista Área de Controle Orçamentário Área de Compras Área Jurídica Pregoeiro e Equipe de Apoio Comissão de Licitação Área de Recebimento Fiscal do Contrato Gestor da Contratação Área Financeira



Anexo 2 – Checklist de Análise da Gestão de Compras Públicas Municipal

Instrumentos de Gestão	SIM	NÃO
O município adota esses instrumentos de gestão na operacionalização do uso do poder de compras de MPEs na administração pública?		
I. plano anual de compras		x
II. portal de compras		x
III. rede compras		x
IV. capacitação		x
V. instrumentos legais (Lei e Decreto)	x	
VI. manuais de procedimentos operacionais		x
VII. sistemas informatizados		x
Premissas do Plano Anual de Aquisições	SIM	NÃO
O município adota essas premissas de metodologia no Plano Anual de Aquisições?		
I. qualidade e produtividade do gasto;	x	
II. as ações e metas estabelecidas no Plano Plurianual;	x	
III. a disponibilidade orçamentária e financeira para as aquisições;	x	
IV. as contratações vigentes;	x	
V. a disponibilidade de bens em estoque;	x	
VI. o consumo médio dos órgãos e entidades nos últimos 12 (doze) meses que antecederem a elaboração do Plano Anual de Aquisições;	x	
VII. o planejamento das atividades futuras a serem desenvolvidas nos 12 (doze) meses subsequentes que sucederem a elaboração do Plano Anual de Aquisições;	x	
VIII. o detalhamento dos bens e serviços cujas licitações, ou parcelas desta, devem ser destinadas preferencialmente às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.	x	
Benefícios para MPE	SIM	NÃO
O município aplica os benefícios previstos na legislação para o uso do poder de compras de MPEs na administração pública?		
I. regularização tardia	x	
II. empate ficto	x	
III. licitações exclusivas		x
IV. cota reservada de 25%		x
V. subcontratação		x
Indicadores	SIM	NÃO
O município adota indicadores para mensurar o controle e eficácia de gestão?		
I. Quantidade de licitações realizadas		x
II. Economia das Licitações		x
III. Índice de desempenho dos fornecedores		x
IV. Quantidade de fornecedores cadastrados		x



V. Quantidade de fornecedores contratados		x
VI. Participação das MPEs nas Compras Públicas		x
VII. Volume Financeiro das Compras Públicas nas Despesas		x
VIII. Impacto do Uso do Poder de Compras no Desenvolvimento das MPEs		
a. Evolução da Contratação por Empresa na série histórica		x
b. Valor médio por Empresa		
c. Evolução das Empresas que deixaram de ser MPE pelo faturamento		
Dificuldades Operacionais	SIM	NÃO
O município superou as dificuldades locais na implementação dos instrumentos de controle de gestão e no uso do poder de compras de MPEs?		
I. Planejamento das Compras		x
II. Disseminação da Informação		x
III. Capacitação dos Agentes e Fornecedores		x
IV. Editais Padrões		x
V. Divulgação das Aquisições		x
VI. Pesquisa de Preço		x
VII. Qualificação dos Fornecedores		x
VIII. Sistemas		x
IX. Padronização das Especificações dos Bens e Serviços		x
X. Cadastro de Fornecedores		x
XI. Padronização do Fluxo do Processo de Compras		x
XII. Normatização		x
Resultados	SIM	NÃO
O município acompanha os resultados alcançados, a partir do uso dos instrumentos de controle de gestão?		
I.O aumento no Uso do Poder de Compras de MPE		x
II. A padronização dos procedimentos de aquisições		x
III. A economia alcançada nos processos licitatórios		x
IV. A qualificação das equipes técnicas		x
V. O aumento do número de fornecedores cadastrados		x
VI.O aumento do número de fornecedores contratados		x
VII. A consolidação das compras corporativas		x
VIII. A metodologia de planejamento das compras		x
IX. A utilização dos sistemas informatizados de controle e gestão		x
X. O uso do portal de compras para divulgação de serviços		x
Ações de Modernização de Gestão	SIM	NÃO
O município planeja a adoção de ações futuras de modernização de gestão para ampliação nos resultados?		
I. Programa de Qualificação de Fornecedores		x
II. Compras Sustentáveis		x

III. Centro de Custos de Serviços e Unidades		x
IV. Modernização, informatização, simplificação e virtualização dos processos operacionais		x
V. Ampliação da Integração dos Sistemas Informatizados		x
VI. Painel de Monitoramento de Indicadores		x
VII. Programa Contínuo de Capacitação das Equipes Técnicas		x
VIII. Uniformização do Catálogo Único de Itens		x
Desafios	SIM	NÃO
O município prioriza a superação de desafios?		
I. Tempo de Realização de Processos (Licitações, Contratos, Aditivos, Caronas)		x
II. Dificuldades nos processos operacionais de Gestão e Aquisição		x
III. Acompanhamento de Indicadores		x
IV. Fortalecimento dos Instrumentos de Controle de Gestão (acompanhamento de contas, contratos e limites financeiros)		x
V. Gargalos na Metodologia de Compras (cotação, especificação)		x
VI. Perfil técnico das equipes de compras	x	
VII. Planejamento das compras		x
VIII. A simplificação e participação das MPEs nos processos de compras		x
IX. Dimensionamento da participação indireta na subcontratação para MPEs		x



Anexo 3 – Matriz de Diretrizes

	Infraestrutura Interna	Processos Operacionais	Desenvolvimento Local
Curto Prazo	Equipe Técnica Rede Integrada de Compras Planejamento Financeiro do Pagamento das Contratações	Fluxos de Processos Capacitação das equipes Editais Padrões Planejamento Anual de Compras	Fornecedores Capacitados Fornecedores Cadastrados Licitações exclusivas para MPEs
Médio Prazo	Sistemas Informatizado Portal de Compras Compras Corporativas Banco de Preços para Cotações	Manualização Regulamentação Uniformização do Catálogo de Itens	Qualificação dos Fornecedores Central de Apoio ao Fornecedor
Longo Prazo	Painel de Indicadores Centro de Custo	Projeto de Logística Reversa Projeto de Compras Sustentáveis	Qualificação da Subcontratação de Obras Fomento ao surgimento de Novos Fornecedores
		Nota	Escala
			%
	Infraestrutura Interna Consolidada	4	10
	Processos Operacionais Modernos, Ágeis e Eficientes	5	10
	Desenvolvimento Local Impulsionado e Apoiado	8	10
		17	30



Eixos Estruturantes / Resultados	Prazo	Atividades e Projetos	Existe?		Prioridade ?		Produtos
			Sim (1) Não (0)	Sim (1) Não (0)	Nota de Prioridade	Escala de Prioridade	
Infraestrutura Interna Consolidada	Curto	Equipe Técnica	1	1	3	Fator - 5	Instrumentos de Melhoria Operacional de Gestão implementados. Equipe técnica qualificada, integrada e comprometida. Transparência nas atividades.
		Rede Integrada de Compras	0	0			
		Planejamento Financeiro do Pagamento das Contratações	0	0			
		Portal de Compras	0	1			
		Gestão de Contratos	1	1			
	Médio	Sistemas Informatizado	0	0	0	Fator - 3	Uso de ferramentas informatizadas disseminado com otimização de atividades.
		Compras Corporativas	0	0			
	Longo	Banco de Preços para Cotações	0	0	1	Fator - 2	Instrumentos de Controle de Gestão implementados.
		Painel de Indicadores	0	1			
Processos Operacionais Modernos, Ágeis e Eficientes	Curto	Centro de Custo	0	0	4	Fator - 5	Modus operandi do processo de compras definido. Atividades operacionais e contínuas estabelecidas.
		Fluxos de Processos	0	1			
		Capacitação das equipes	0	1			
		Editais Padrões	0	1			
		Planejamento Anual de Compras	0	1			
	Médio	Pregões Eletrônicos	0	0	0	Fator - 3	Normatização e consolidação do modelo de gestão interna de compras
		Manualização	0	0			
		Regulamentação	1	0			
	Longo	Uniformização do Catálogo de Itens	0	0	1	Fator - 2	Novos instrumentos de eficiência de gestão implementados
		Projeto de Logística Reversa	0	1			
Longo	Projeto de Compras Sustentáveis	0	0				



Desenvolvimento Local Impulsionado e Apoiado	Curto	Fornecedores Capacitados	0	1	5	Fator - 5	Ampliação das Oportunidades de Participação de MPE nas Compras Públicas
		Fornecedores Cadastrados	0	1			
		Licitações exclusivas para MPEs	0	1			
		Divulgação das Licitações	0	1			
		Compra Merenda Escolar com Agricultura Familiar	0	1			
	Médio	Qualificação dos Fornecedores	0	0	1	Fator - 3	Fornecedores Qualificados
		Central de Apoio ao Fornecedor	0	1			
		Índice de Desempenho do Fornecedor	0	0			
	Longo	Qualificação da Subcontratação de Obras	0	1	2	Fator - 2	Expansão do Mercado Local
		Fomento ao surgimento de Novos Fornecedores	0	1			



Anexo 4 – Questionário de Monitoramento SEBRAE

		Sim / Não
Regulamentação	Pergunta 1: Sua legislação prevê licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?	Sim
	Pergunta 2: Sua legislação prevê a exigência de subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?	Sim
	Pergunta 3: Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, sua legislação estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?	Sim
Operacionalização	Pergunta 4: A prefeitura usa o critério de desempate, e dá preferência de contratação para as MPE?	Sim
	Pergunta 5: A prefeitura permite a participação de MPE em certames licitatórios mesmo que apresentem alguma restrição fiscal e concede o prazo para regularização da documentação da vencedora?	Sim
	Pergunta 6: A prefeitura realiza licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?	-
	Pergunta 7: A prefeitura exige dos licitantes a subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?	-
	Pergunta 8: Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, a prefeitura estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?	-
	Pergunta 9: Existe na prefeitura cadastro de fornecedores em que seja possível identificar o porte dos licitantes: EI, ME, EPP, Outros?	Não
	Pergunta 10: Os servidores da área de compras públicas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?	Sim
Esforço	Pergunta 11: As empresas locais foram capacitadas sobre como participar do processo de compras públicas no município?	-
	Pergunta 12: A prefeitura identifica oportunidades para as MPE no seu planejamento de compras?	-
	Pergunta 13: A prefeitura monitora a participação das MPE nas suas compras?	-
	Pergunta 14: A prefeitura divulga oportunidades para as MPE levantadas no seu planejamento de compras?	-
	Pergunta 15:	

	A prefeitura realiza o pagamento às MPE em até 30 dias corridos após a liquidação?	-
	Pergunta 16: Há maior utilização do pregão presencial em relação ao pregão eletrônico? (valor)	-
Resultado	Pergunta 17: Qual a participação das MPE nas compras totais do município?	-
	Pergunta 64: O município faz o planejamento das suas compras contemplando os pequenos negócios?	-
Merenda Escolar	Pergunta 65: O município destina pelo menos 30% do recurso da merenda escolar para a agricultura familiar?	-
	Pergunta 66: Do valor total destinado à merenda escolar, qual o % comprado de fornecedores regionais? Entende-se por local os fornecedores que estão no município comprador ou nos municípios limítrofes.	-
Compras de Pequenos Negócios	Pergunta 67: Do valor total de aquisições (compras) do município, 30% são adquiridos de pequenos negócios?	-
	Pergunta 68: Do valor total adquirido dos pequenos negócios, qual o % comprado de fornecedores locais?	-

Notas dos indicadores:

Uso do Poder de Compra	2,36
Desburocratização	7,1
Empreendedor Individual	7,6
Agente de Desenvolvimento	7,7
Indicador de Implementação da Lei Geral	Lei Geral Implementada

Atores do desenvolvimento	0
Compras Públicas	0
RedeSimples	0
Sala do Empreendedor	0
Indicador de Política de Desenvolvimento	Políticas não Implantadas

Anexo 5: Plano de Ação

O que fazer? <i>What?</i>	Por quê? <i>Why?</i>	Quem? <i>Who?</i>	Quando? <i>When?</i>	Onde? <i>Where?</i>	Como? <i>How?</i>	Quanto? <i>How much?</i>
Elaborar Plano Anual de Compras	Para propiciar a participação planejada do mercado local e organização das equipes técnicas nos processos operacionais.	Equipe Compras	de Prazo de 1 mês.	Sec de Adm	Realizar levantamento de demanda de aquisições, histórico de consumo, saldo de estoque e especificação de itens.	Sem custo.
Organizar o Cadastro de Fornecedores	Para propiciar a ampliação da divulgação dos processos licitatórios.	Equipe Compras	de Prazo de 3 meses.	Sec de Adm	Elaborar levantamento geral de fornecedores. Preparar sala do empreendedor para cadastro contínuo e orientações de participação em compras públicas.	Sem custo.
Realizar Capacitação da Equipe Técnica de Compras Públicas	Possível falta de capacitação dos funcionários.	Equipe Compras	de Prazo de 3 mês.	Sec de Adm	Identificar equipe a ser capacitada, contratar instrutoria e realizar capacitação.	Custo de instrutoria de R\$ 2000.
Realizar Capacitação de Fornecedores	Possível falta de capacitação dos empreendedores.	SEBRAE	Prazo de 6 meses.	SEBRAE	Articular junto ao SEBRAE a realização de um curso para os fornecedores locais. Sensibilizar, agendar e realizar o curso.	Custo de instrutoria de R\$ 2000.
Elaborar Editais Padrões para cota reservada MPE e exclusivos	Para ampliar a participação de MPE nos processos de compras públicas.	Assessoria Jurídica, Comissão Licitação Equipe Compras	de e de Prazo de 3 semanas.	Sec de Adm	Pesquisar e adequar os editais vigentes para atender os requisitos de atendimento aos benefícios de MPES.	Sem custo.
Elaborar Projeto de Compras da Merenda Escolar com Agricultura Familiar	Para ampliar a participação dos pequenos agricultores nos processos de compras públicas.	Equipe Compras Equipe Secretaria Educação	de e da de Prazo de 3 meses.	Sec de Educação	Pesquisar projetos modelo e escrever projeto a ser implementado.	Sem custo.



Elaborar Projeto de Capacitação de Prestadores de Serviços para Subcontratação de Obras	Para ampliar a qualificação dos prestadores de serviços da construção civil e garantir o desenvolvimento local pela aplicação indireta dos recursos das compras públicas.	Equipe de Compras SEBRAE	Prazo de 3 meses.	Sec de Adm	Pesquisar projetos modelo e escrever projeto a ser implementado.	Sem custo.
Acompanhar o painel de indicadores do Controle Estratégico	Para propiciar os gestores a utilização de instrumentos de controle de gestão e acompanhamento de indicadores de eficiência da gestão.	Equipe de Compras Gestores	Prazo de 6 meses.	Sec de Adm	Realizar levantamento de dados, elaborar planilha de acompanhamento e atualizar periodicamente.	Sem custo.
Fortalecer a Gestão dos Contratos	Para propiciar a melhoria na gestão dos recursos e contratações.	Gestores dos Contratos	Prazo de 1 mês.	Sec de Adm	Identificar equipe a ser capacitada, contratar instrutoria e realizar capacitação.	Custo de instrutoria de R\$ 2000.
Lançar o Portal de Compras	Para ampliar a divulgação das compras e reunir em um só instrumento as informações para fornecedores e equipe técnica	Equipe de Compras	Prazo de 3 meses.	Sec de Adm	Identificar equipe para desenvolver o site, levantar as informações a serem divulgadas e definir equipe de atualização.	Solicitar compartilhamento de fontes de outros órgãos públicos. Custo de customização a ser orçado.



Anexo 6: Indicadores e Controle Estratégico

Indicador	Meta	Marco Zero	Curto Prazo – 6 meses	Médio Prazo – 1 ano	Longo Prazo – 2 anos	2013	2014	2015	2016
I. Quantidade de contratações realizadas	750			750					
II. Economia das Licitações	15%	-		15%					
III. Índice de desempenho dos fornecedores	A definir	-							
IV. Quantidade de fornecedores cadastrados	750	-	700	750					
V. Quantidade de fornecedores contratados	750	663	700	750		700	646	681	663
VI. Participação das MPEs no quantitativo de empresas contratadas nas Compras Públicas	88%	87,93%		88%		79%	80,19%	85,17%	87,93%
VI. Participação das MPEs no volume financeiro total contratado nas Compras Públicas	75%	74,12%		75%		58,71%	66%	57,48%	74,12%
VII. Volume Financeiro das Compras Públicas nas Despesas	25.000.000			25.000.000		23.519.622	26.071.220	29.546.098	26.603.040
VIII. Impacto do Uso do Poder de Compras no Desenvolvimento das MPEs									
a. Quantidade de Empresas com repetição de Contratação série histórica	-	-							
b. Valor médio por Empresa	-	-							
c. Quantidade de Empresas que deixaram de ser MPE pelo faturamento	-	-							
Técnicos de gestão de compras capacitados	100%	-							
Plano Anual de Compras elaborado e divulgado	1	-							
Compras de Merenda Escolar de Agricultura Familiar	30%	-							
Prazo médio de pagamento aos fornecedores	30	-							
Subcontratação de obras	30%	-							

