

# Cartilha de **EQUILIBRIO FISCAL**

Aprimoramento de Compras Governamentais



**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável



#### **DIRETORA-PRESIDENTE**

Regina Célia Esteves de Siqueira

#### **COORDENAÇÃO GERAL**

Patricia Loyola

Clarissa Malinverni

#### **CONTEÚDO E PESQUISA**

Álvaro Barros Modesto

Dayane Reis

Ligia Perissinoto Martins

Roberta Piozzi

#### **COLABORAÇÃO**

Welerson Cavaliere (Falconi - Consultores de Resultado)

Izabela Murici (Falconi - Consultores de Resultado)

Suzana Shimada (Falconi - Consultores de Resultado)

#### **REDAÇÃO**

Álvaro Barros Modesto

Bruno Dario Werneck (Mattos Filho)

Fabiano Ricardo Luz de Brito (Mattos Filho)

Mário Saadi (Mattos Filho)

Juliana Deguirmendjian (Mattos Filho)

Raul Dias dos Santos Neto (Mattos Filho)

Felipe Miranda Ferrari Picoletto (Mattos Filho)

Higor Borges Lima (Mattos Filho)

#### **REVISÃO**

Paula Fontenelle (FSB Comunicação)

Fernando Junqueira (FSB Comunicação)

#### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Val Reis e Anderson Barboza (Eros Interativa)

#### **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS:**

##### **Prefeitura Municipal de Paraty**

Leônidas Santana

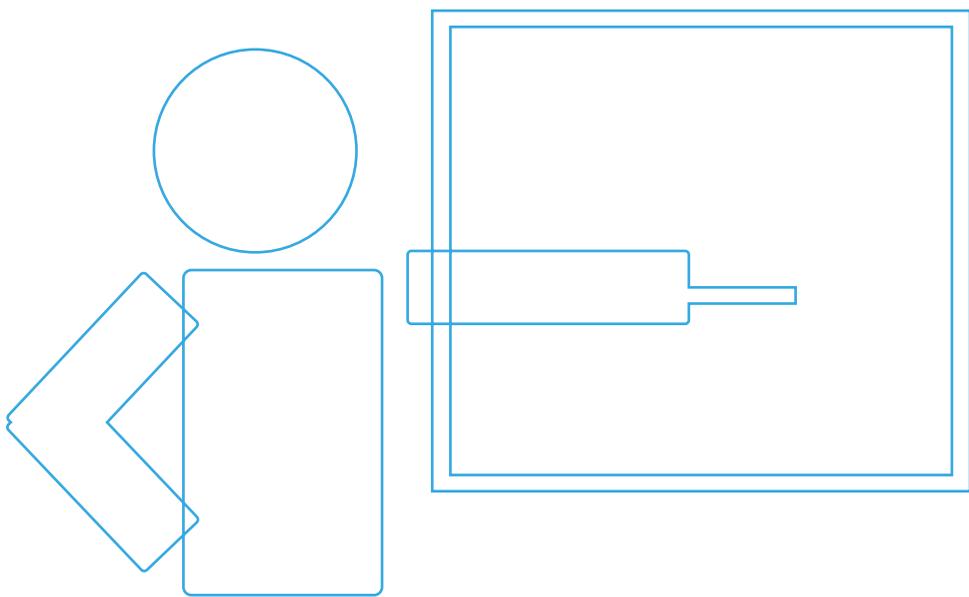
Moreno Mello de Alcântara

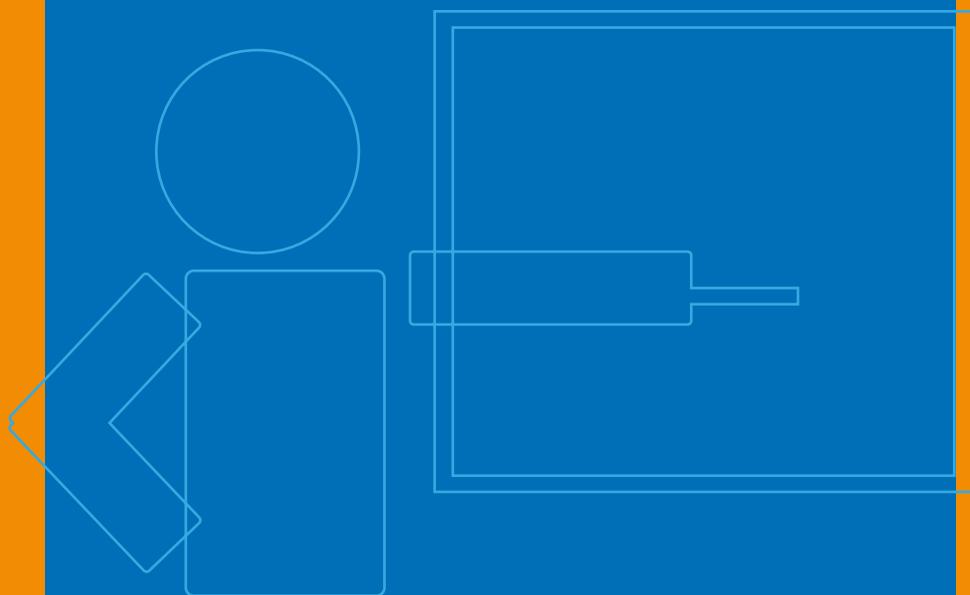
##### **Prefeitura Municipal de Birigui**

Tadeu Saravalli



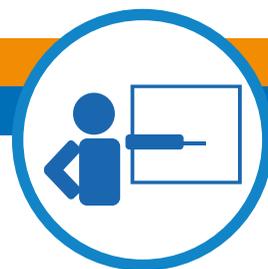
**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável





# APRESENTAÇÃO

# CARTILHA DE EQUILÍBRIO FISCAL APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS



A busca pelo equilíbrio das contas públicas ainda é um dos grandes desafios dos gestores das cidades brasileiras, ainda mais considerando o cenário econômico com quedas de arrecadação e, conseqüentemente, orçamentos menores. Com isso, faz-se necessária a reavaliação de processos internos da gestão pública para se alcançar maior eficiência na utilização dos recursos e evitar quaisquer prejuízos na qualidade dos serviços à população. A prefeitura necessita envolver e engajar todos os servidores na busca do mesmo objetivo: o equilíbrio fiscal. Com o objetivo de aperfeiçoar as finanças públicas a partir da melhoria do processo de compras, o programa *Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável* iniciou a frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal. O programa aposta na união entre sociedade civil, iniciativa privada e setor público para aprimorar a gestão e os serviços públicos oferecidos aos brasileiros.

Para disseminar as práticas e resultados da frente é que surgiu a *Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal: Aprimoramento de Compras Governamentais*, resultado da captura e da sistematização das experiências nesta frente, durante mais de dois anos de atuação do programa.

Gostaríamos de agradecer todo o apoio técnico e conceitual dado pelo escritório Mattos Filho no desenvolvimento do presente material, enriquecendo-o ainda mais.

Além deste material, a **Comunitas** conta com edições de cartilhas referentes a outras frentes de atuação do programa Juntos, sempre com o intuito de compartilhar as boas práticas desenvolvidas. Nosso grande objetivo é que as cidades possam replicar essas ações sem a participação direta da **Comunitas** ou de nossos parceiros técnicos. E, acima de tudo, sem a necessidade de fazer parte da nossa rede. Porque contribuir para o desenvolvimento do Brasil é o compromisso que nos guia.



*A frente de Equilíbrio Fiscal – Aprimoramento de Compras Governamentais foi executada em um município da rede – Paraty (RJ).*

*Regina Célia Esteves de Siqueira  
Diretora-Presidente da Comunitas*

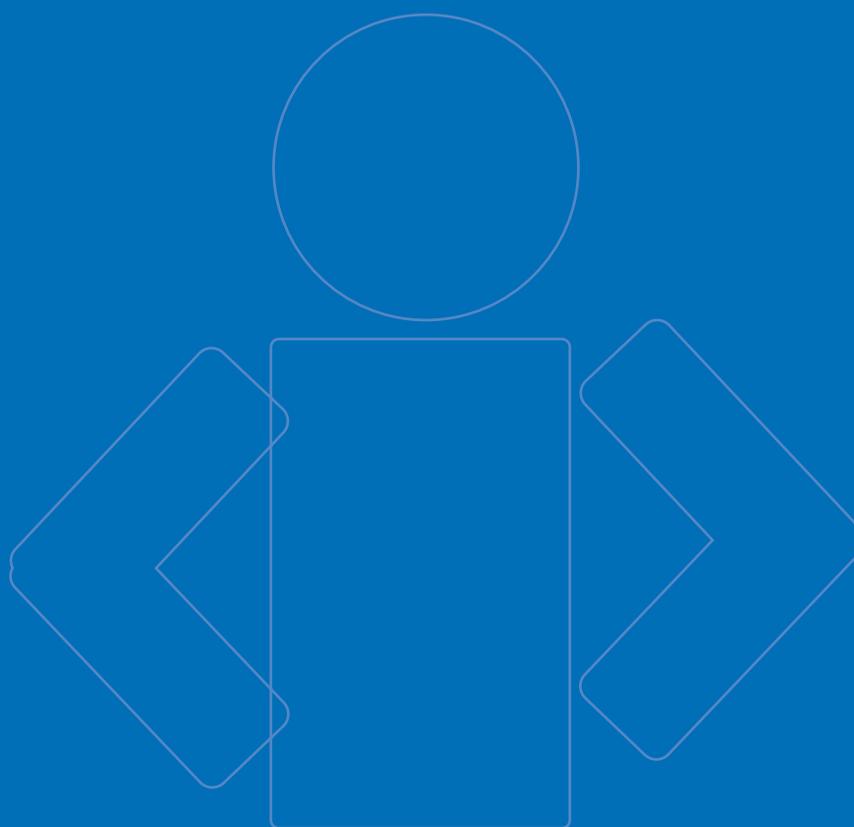
# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>05</b>
Quem somos	09
<b>POR QUE SISTEMATIZAR?</b>	<b>11</b>
Usos da cartilha	12
<b>O QUE É APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS?</b>	<b>13</b>
Quais são as principais disposições normativas que regem as compras governamentais?	14
Qual a legislação específica sobre o tema?	16
Quais as modalidades e tipos de compras e licitações?	20
Quais as fases do processo de licitação?	24
Quais as hipóteses de inexigibilidade e dispensa?	27
Quadro Resumo	30
<b>POR QUE APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS?</b>	<b>31</b>
Quais as necessidades de aprimoramento dos processos licitatórios?	32
Quais seriam os eventuais benefícios em ter os processos aprimorados?	35
Quais setores ou serviços poderiam ser beneficiados por um processo de compras eficiente e bem organizado?	40
A frente de Aprimoramento de Compras Governamentais	42

# SUMÁRIO



<b>PESSOAS</b>	<b>45</b>
Modelo de Governança	46
Papéis e responsabilidades	48
Sustentabilidade	49
<b>METODOLOGIA</b>	<b>51</b>
PDCA	52
Diagnóstico	53
Definição de Metas e Indicadores	57
Controle de captura de resultados	60
Acompanhamento das Atividades	62
<b>TECNOLOGIA</b>	<b>69</b>
As Conexões entre o Público e o Privado na Nova Gestão Pública	74
<b>GLOSSÁRIO</b>	<b>77</b>
<b>RECOMENDAÇÕES GERAIS</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>85</b>



**QUEM SOMOS**

A **Comunitas** é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Por meio do envolvimento de diversos atores, estimula e fomenta ações conjuntas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável. A organização conta com o apoio e a liderança de grandes empresas, engajadas em suas várias frentes de atuação, dentre elas, o *Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável*.

O é um programa de aprimoramento da gestão pública criado com foco nos governos

municipais, esferas administrativas mais próximas da população. Seu maior objetivo é investir em parcerias inovadoras entre o setor público, o privado e a sociedade civil para, desta forma, fortalecer a gestão pública, promover o desenvolvimento local e melhorar os serviços à comunidade.

Atualmente o programa é desenvolvido em doze municípios brasileiros: Campinas (SP), Paraty (RJ), Pelotas (RS), Santos (SP), Juiz de Fora (MG), Teresina (PI), Curitiba (PR) e Itirapina (SP) - em modelo de consórcio com as cidades de Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos, todas no interior paulista.

## Por que Sistematizar?

Com o objetivo de disseminar e replicar boas práticas, a **Comunitas** iniciou a frente de Sistematização. Suas ações, dentre outras, estão em resgatar, ordenar, interpretar e analisar as iniciativas pactuadas pela governança, lideradas pela **Comunitas** e executadas por nossos parceiros técnicos.

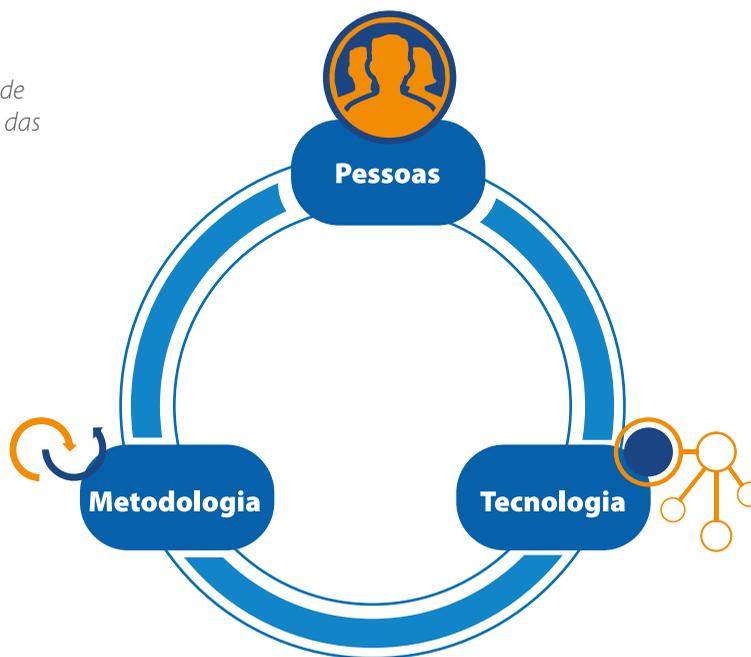
Dessa forma, as iniciativas cocriadas serão replicadas para outros municípios, ganhando escala e ampliando o impacto. São buscadas alternativas criativas e práticas que possam ser levadas adiante e implementadas em municípios com as

mais variadas características territoriais, geográficas e populacionais, sem intermédio da **Comunitas** e do programa *Juntos*.

Assim, será possível capturar experiências já mobilizadas pelo programa, facilitando o diálogo entre as prefeituras para que as ações bem sucedidas em um município possam ser implementadas pelos demais e dar continuidade nas ações de maneira sustentável.

A sistematização das frentes do programa baseia-se nos seguintes pilares:

*Figura. Pilares de sistematização das frentes*



**Pessoas:** são as responsáveis por decidir e executar a frente, como servidores, secretários, prefeitos e, também, a equipe da Comunidade. É a partir desse pilar que a sustentabilidade da frente é consolidada. São essas pessoas envolvidas que recebem o conhecimento metodológico e aprendem a utilizar a tecnologia.

**Metodologia:** é o método desenvolvido com a tecnologia, para aprimorar a gestão. A metodologia é ensinada e transferida para os servidores e secretários municipais durante a execução da frente. A sustentabilidade só é bem-sucedida se os processos forem bem assimilados. Para o Aprimoramento de Compras Governamentais, os detentores da metodologia são os consultores do parceiro técnico que atuam no município ou a prefeitura que dissemina a técnica para a outra;

**Tecnologia:** é o meio para apropriação da metodologia pelos servidores e secretários. Pode ser desde um sistema que executa cálculos para análise de metas ou uma plataforma criada. A tecnologia é um meio de inovação, pois facilita e permite eficiência e acompanhamento de métricas e resultados. Ferramentas de acompanhamento de projetos, softwares, servidores de dados, entre outros, são considerados tecnologias que auxiliam na execução e apuração da frente.

A Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal: Aprimoramento de Compras Governamentais foi desenvolvida para disseminar conhecimento e sugerir alternativas para municípios que desejam se inspirar nessas boas práticas. Entre os públicos-alvo e usos da cartilha estão:

## SECRETÁRIOS E PREFEITO

- fonte para divulgação de informações sobre a frente para opinião pública;
- referência para secretários e prefeitos;
- informativo sobre nível de comprometimento, requisitos tecnológicos e perfis necessários para composição das equipes de execução das atividades.

## SECRETÁRIOS E PREFEITO

- material de apoio para implantação da frente no município;
- informativo dos resultados atingidos;
- informativo sobre papéis, responsabilidades e conhecimentos técnicos necessários para atuação na frente de Aprimoramento de Compras Governamentais.

## EXECUTIVOS SOCIAIS

- informativo sobre os resultados da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais;
- guia para compreensão da metodologia empregada pelo parceiro técnico e Comunitas na frente;
- inspiração para criação ou adaptação de programas.

## LÍDERES EMPRESARIAIS

- informativo sobre os resultados e boas práticas da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais;
- material de suporte na cocriação de estratégias;

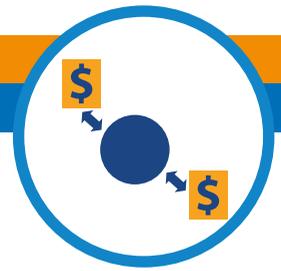
## PÚBLICO EM GERAL

- informativo sobre a Comunitas e o programa Juntos para o Desenvolvimento Sustentável e quais são as ações desempenhadas para melhorar as contas públicas dos municípios da rede;
- divulgação para prefeituras fora da rede iniciativas positivas e que podem ser aplicadas com ou sem o apoio da Comunitas.
- material de apoio na disseminação do tema, visando o controle social e a sustentabilidade das ações desenvolvidas nas prefeituras.



**O QUE É**  
APRIMORAMENTO  
DE COMPRAS  
GOVERNAMENTAIS?

# O QUE É APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS



**A frente de Equilíbrio Fiscal: Aprimoramento de Compras Governamentais** (ou apenas Aprimoramento de Compras Governamentais) está inserida no pilar de Gestão do programa *Juntos*, que auxilia a prefeitura a identificar oportunidades de melhoria nos fluxos de processo de compras pública e elabora planos de ação para implementar as propostas encontradas.

Todo o processo de compras públicas, seja municipal, estadual ou federal, é regido por instrumentos jurídicos que regulamentam todas as modalidades previstas. Para esta conceituação, solicitamos o aporte jurídico do escritório de advocacia Mattos Filho, que descreve a seguir as principais leis que versam sobre o tema da cartilha.

## Quais são as principais disposições normativas que regem as compras governamentais?

A obrigação que rege as contratações governamentais advém de dispositivos da própria Constituição Federal de 1988 (“Constituição Federal”). A Constituição Federal possui hierarquia máxima no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicação é de âmbito nacional (ou seja, alcança a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios).

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de realização de processo de licitação pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações por entes da Administração Pública:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

*A licitação consiste em procedimento administrativo, disciplinado por lei e pelo respectivo edital (também denominado “ato*

*convocatório”), que determina critérios objetivos para seleção da proposta de contratação mais vantajosa à Administração Pública<sup>1</sup>.*

1. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p.

O processo de licitação deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. Como previsto também no art. 37 da Constituição, os requisitos de qualificação técnica e econômica exigidos pelo edital devem se ater somente àquilo que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações pelo contratado. Com isso, pretende-se garantir a isonomia entre os potenciais licitantes e a efetiva disputa no certame, garantindo a escolha da melhor proposta para a Administração Pública.

Ainda, por força da mesma disposição constitucional, os contratos administrativos decorrentes das licitações, devem conter cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento do ente público ao particular contratado, que assegurem a manutenção das condições efetivas da proposta do licitante vencedor durante todo o prazo contratual, nos termos da lei. Isso significa que a equação econômico-financeira do contrato será fixada com base nas condições da proposta do contratado apresentada na licitação e nas obrigações assumidas na mesma ocasião perante o Poder Público, de modo que o equilíbrio dessa equação deverá ser mantido até o término da contratação.

A competência para editar as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é atribuída à União pelo Artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Há precedente do Supremo Tribunal Federal (“STF”) manifestando o entendimento de que, em sendo a competência da União restrita a normas gerais de licitação e contratação, “os Estados e Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas”<sup>2</sup>.

Nesse sentido, há exemplos concretos de Municípios, tais como o de São Paulo<sup>3</sup> e o de Salvador<sup>4</sup>, que editaram leis que regem compras governamentais municipais, sempre em consonância com a Lei Geral de Licitações de caráter nacional, editada pela União.

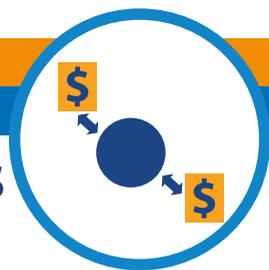
Nesse ponto, vale mencionar que os princípios regedores das contratações governamentais estão previstos também na Constituição Federal e, adicionalmente, no artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei Geral de Licitações”).

<sup>2</sup> STF, ADI 927-3 MC/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 03.11.1993. Nesse mesmo acórdão, ao examinar em sede de medida cautelar a constitucionalidade de determinados dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Ministro Relator interpretou a expressão “normas gerais” da seguinte maneira: “penso que essas “normas gerais” devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que “norma geral”, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de sua competência”.

<sup>3</sup> Lei Municipal nº 13.278, de 07 de janeiro de 2002, a qual dispõe sobre as normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo; Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, a qual institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas no Município de São Paulo; Lei Municipal nº 14.652, de 20 de dezembro de 2007, a qual dispõe sobre as concessões e permissões de uso de áreas municipais.

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 4.484, de 08 de janeiro de 1992, a qual disciplina o regime jurídico das licitações e contratações de obras, serviços, compras, alienações, locações e concessões realizadas pela Administração Centralizada, Autárquica e Fundacional do Município; Lei Municipal nº 6.148, de 28 de junho de 2002, a qual instituiu, no âmbito do poder executivo municipal, a modalidade de licitação denominada pregão; Lei Municipal nº 6.975, de 26 de janeiro de 2006, a qual instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Salvador (PPP Salvador), com a função de fomentar, disciplinar e coordenar a realização de parcerias com o setor privado.

# QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES NORMATIVAS QUE REGEM AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS?



O caput do artigo 37 da Constituição Federal estatui os princípios cuja observância é obrigatória à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se dos seguintes princípios:

- Princípio da legalidade**, o qual diz respeito à compatibilidade de todos os atos e ações praticados pela autoridade competente com o ordenamento jurídico posto;
- Princípio da impessoalidade**, o qual corresponde à vedação ao subjetivismo na condução de atos e procedimentos pela Administração Pública;
- Princípio da moralidade**, o qual se refere à atuação administrativa pautada em preceitos de honestidade e probidade, voltada ao cumprimento do fim institucional atribuído a cada ato;
- Princípio da publicidade**, o qual consiste em se conferir transparência aos atos praticados pela Administração Pública, de modo a possibilitar a universalidade da participação democrática e a devida fiscalização dos atos praticados pelo setor público;
- Princípio da eficiência**, o qual corresponde à otimização da gestão dos interesses públicos, buscando-se a plena satisfação dos administrados e incorrendo-se nos menores custos possíveis para a sociedade.

Adicionalmente, o já mencionado artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal elenca o princípio da igualdade de condições aos concorrentes em processo de licitação pública para contratação que envolvam obras, serviços, compras e alienações.

O artigo 3º da Lei Geral de Licitações, por sua vez, estabelece 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, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos elencados pelo caput do artigo 37, da Constituição Federal, além dos princípios da probidade administrativa (honestidade,

moralidade do setor público), da vinculação ao instrumento convocatório (observância das regras do edital), do julgamento objetivo (independência do julgador e vedação ao subjetivismo) e dos que lhes são correlatos.

Os mesmos princípios já mencionados encontram-se também refletidos na Lei das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016), na parte de disposições de caráter geral sobre licitações realizadas por empresas estatais e sobre os contratos administrativos decorrentes (art. 31). Além deles, constam também os princípios da economicidade (*custo-benefício, sob a perspectiva financeira, dos atos praticados pela Administração Pública*) e da obtenção de competitividade (*assegurar condições isonômicas e não-restritivas de participação na licitação, de*

*modo a possibilitar que haja efetiva competição no processo de seleção do contratado).*

No que concerne à prestação de serviços públicos, o artigo 175, caput, da Constituição Federal faculta ao Poder Público, na forma da lei, executá-la diretamente ou delegá-la ao setor privado, por meio do regime de concessão ou permissão, sempre mediante prévia licitação.

Similarmente, a Lei nº 8.987/1995, a qual disciplina a concessão de serviço público, reitera em seu art. 14 a obrigatoriedade de observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório nas licitações de concessões de serviços públicos.

## Qual a legislação específica sobre o tema?

De modo geral, a legislação em matéria de compras governamentais fundamenta-se nos já mencionados arts. 37, 173, III e 175 da Constituição Federal, os quais regem, respectivamente, as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública e a prestação de serviços públicos.

Especificamente, podem ser destacados os seguintes diplomas legais em relação à matéria de compras governamentais:

- **Lei Geral de Licitações<sup>5</sup>;**
- **Lei de Concessões<sup>6</sup>;**
- **Lei do Pregão<sup>7</sup>;**
- **Lei de PPP<sup>8</sup>;**
- **Lei de Consórcios Públicos<sup>9</sup>;**
- **Lei do RDC<sup>10</sup>;**
- **Lei das Empresas Estatais<sup>11</sup>.**

A Lei Geral de Licitações estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos relativos a obras, serviços, compras, alienações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Entre as matérias tratadas na Lei Geral de Licitações, destacam-se as modalidades e os tipos de licitação, os requisitos de habilitação de interessados, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, as cláusulas essenciais aos contratos administrativos, as condições para alteração de contratos, os motivos para rescisão, além das sanções administrativas, dos crimes e das penas relacionados com licitações e contratos administrativos.

A Lei de Concessões dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal.

As concessões de serviço público (também denominadas “concessões comuns”) consistem na delegação da prestação de serviço público pelo Poder Público concedente, por prazo determinado, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, mediante licitação na modalidade de concorrência. A remuneração do concessionário advém, principalmente, da cobrança de tarifas dos usuários dos serviços e deve refletir os riscos por ele assumidos para prestar o serviço público.

<sup>5</sup>Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

<sup>6</sup>Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

<sup>7</sup>Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

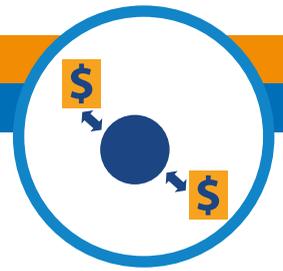
<sup>8</sup>Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

<sup>9</sup>Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

<sup>10</sup>Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.

<sup>11</sup>Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

## QUAL A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE O TEMA?



A Lei de Concessões se preocupou em zelar pela prestação de serviço público que satisfaça a condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas cobradas dos usuários.

O diploma em questão também prevê as cláusulas essenciais do contrato de concessão, a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, e a possibilidade de o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

A Lei do Pregão, por sua vez, institui o pregão como modalidade de licitação passível de ser adotada para aquisição de bens e serviços comuns. Os bens e serviços comuns são definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Diferentemente do que ocorre nas licitações no âmbito da Lei Geral de Licitações, o pregão é processado com inversão das fases de habilitação e de julgamento de propostas.

Isto é, em uma licitação realizada com base na Lei Geral de Licitações, a comissão de licitação analisa primeiramente os documentos de habilitação de cada um dos concorrentes e profere decisão quanto à habilitação ou inabilitação de cada licitante. Em seguida,

abre-se prazo para recurso contra a decisão de habilitação. Após a fase recursal, a comissão de licitação analisa as propostas de preço e profere decisão indicando o licitante vencedor. Depois disso, inicia-se nova fase recursal e, então, é proferida a decisão final quanto ao vencedor da licitação.

Já no pregão, há inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas. Isso significa que são examinados os documentos de habilitação apenas do licitante que apresentar a melhor proposta de preço, e a fase recursal ocorre apenas após a declaração do vencedor. Tendo em vista que há análise dos documentos de habilitação de apenas um dos concorrentes e, bem assim, que a fase recursal é única, as contratações realizadas por meio da modalidade licitatória de pregão podem se mostrar, na prática, mais céleres e menos burocráticas do que aquelas realizadas com base na Lei Geral de Licitações.

A Lei de PPP instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública. A parceria público-privada (PPP) é definida como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

A concessão patrocinada nada mais é do que uma concessão comum que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que

envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, sendo o concessionário remunerado exclusivamente por contraprestação pecuniária.

Tendo em vista que a realização dos pagamentos (de maneira tempestiva e nos montantes devidos) é fundamental para a sustentabilidade econômico-financeira dos empreendimentos concedidos com base na Lei de PPP, há a admissão legal de que as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada sejam garantidas mediante uma série de mecanismos legais, que vão desde a instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei até garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

A Lei de PPP dispõe também que o prazo de um contrato de PPP não pode ser inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, assim como o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Adicionalmente, prevê a possibilidade de o parceiro público realizar aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis e a possibilidade de pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho.

A Lei de Consórcios Públicos dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. A figura do consórcio público é comumente utilizada por Municípios para fins de gestão associada de serviços de saneamento básico.

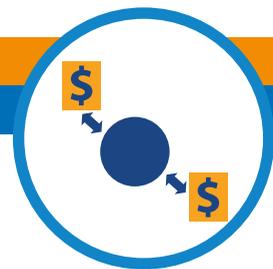
Em síntese, o consórcio público pode assumir a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado e deve ser constituído por contrato cuja celebração depende da prévia subscrição de protocolo de intenções. Ademais, a entrega de recursos ao consórcio público pelos entes consorciados somente pode ocorrer mediante contrato de rateio.

A Lei do RDC, por sua vez, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações, o qual se aplica para hipótese específicas de contratações, tais como: ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS e obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística.

Diferentemente da Lei Geral de Licitações, o RDC admite, em determinados casos, a contratação integrada, a qual compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto. Além disso, se adotado tal regime de contratação, a possibilidade de celebração de termos aditivos é restrita.

A Lei das Empresas Estatais, por fim, trata de regras aplicáveis a licitações realizadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda

## QUAL A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE O TEMA?



que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

A regra geral, prevista no artigo 28 da lei em questão, é a de que contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, devem ser precedidos de licitação, conforme a lei, ressalvadas as hipóteses do

artigo 29 (*licitação dispensável*) e do artigo 30 (*contratação direta por inviabilidade de competição*).

Adicionalmente à legislação supramencionada, aplicável de maneira geral a contratações governamentais, existem também leis setoriais específicas com aplicabilidade nacional, cuja observância importa a todos os entes da federação. Destaque-se, por exemplo, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólido.

## Quais as modalidades e tipos de compras e licitações?

As modalidades de licitação representam diversas formas de regular o processo de seleção dos contratantes. As diversas espécies de procedimentos distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma dessas fases<sup>14</sup>.

As modalidades de licitação são instituídas pelo art. 22 da Lei Geral de Licitações e se dividem em (i) concorrência; (ii) tomada de preços; (iii) convite; (iv) concurso; (v) leilão. Adicionalmente, a mencionada Lei

10.520/2002 institui a modalidade pregão. A escolha das modalidades deve ser feita com base no valor total da contratação<sup>15</sup> e em função das características do objeto contratado, quando aplicável.

A concorrência permite apresentação de proposta por qualquer interessado que satisfaça os requisitos de habilitação contidos no edital, independentemente de inscrição prévia em registro cadastral ou convite da Administração. Deve haver concorrência, nos termos da Lei Geral de Licitações, para

<sup>14</sup>Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 349.

<sup>15</sup>"Tem-se, assim, que é incontroversa a infração ao dispositivo legal ante a não preservação da modalidade licitatória aplicável à totalidade do empreendimento." (TCU - Acórdão 2.715/2008, rel. Min Augusto Sherman, trecho do voto do relator).

obras e serviços de engenharia cujo valor seja superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e, nas demais obras ou serviços, para valor da contratação superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Independentemente do valor, deve haver concorrência para a compra ou alienação de bens imóveis, nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais.

A modalidade tomada de preços admite propostas de interessados previamente registrados em cadastro ou aqueles que satisfaçam as condições de cadastramento em até três dias anteriores à data de apresentação de propostas. A modalidade pode ser escolhida para obras e serviços de engenharia de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e, nas demais obras ou serviços, no caso de contratação por até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

No convite, é permitida a participação de interessados independentemente de cadastro prévio, escolhidos e convidados pela Administração entre agentes atuantes no ramo relacionado ao objeto da contratação, com, no mínimo 3 (três) convidados. Quanto aos valores, o convite aplica-se a contratos para obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para os demais serviços e obras. Sempre que couber a modalidade convite e não houver contrariedade às regras específicas a cada modalidade, a Administração poderá utilizar a tomada de preços ou a concorrência.

A modalidade concurso visa a contratação de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos

independentemente de cadastro em registro prévio dos interessados. Exige-se habilitação específica vinculada ao objeto da contratação, o qual será remunerado por instituição de prêmios, com julgamento dos trabalhos segundo critérios dispostos no edital.

No leilão, permite-se a participação de qualquer interessado, independentemente de registro prévio. A modalidade deve ser empregada para a venda de bens móveis inúteis para a Administração, produtos legalmente apreendidos ou para a alienação de bens imóveis. No leilão, as propostas serão avaliadas segundo o maior valor de lance que iguale ou supere a avaliação do bem.

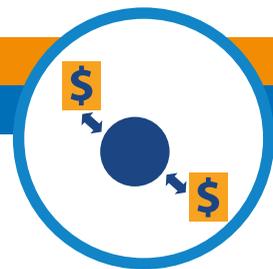
A modalidade pregão pode ser adotada para a compra de bens e serviços que cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos com precisão pelo edital, por meio de especificações de mercado. No pregão, permite-se a inversão das fases de habilitação e apresentação de propostas, ao contrário da ordem de fases da concorrência, tomada de preços e convite<sup>16</sup>.

A Lei 13.303/2016 não faz distinção entre as modalidades licitatórias em função dos valores contratuais, nos moldes da Lei Geral de Licitações. Todavia, tal diploma determina a adoção preferencial da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Ademais, a Lei 13.303/2016 estabelece a inversão de fases, típica da modalidade de pregão, como regra procedimental.

Os tipos de licitação estão ligados ao(s) critério(s) adotados na seleção da melhor proposta (os critérios de julgamento de

<sup>16</sup>As fases da licitação são abordadas com mais detalhe no item 4 abaixo.

## QUAIS AS MODALIDADES E TIPOS DE COMPRAS E LICITAÇÕES?



propostas, instituídos pelo art. 45 da Lei Geral de Licitações). Os tipos de licitação dividem-se em (i) menor preço, (ii) melhor técnica e (iii) técnica e preço.

Nas licitações do tipo menor preço, as propostas são classificadas em ordem crescente de preços. As licitações do tipo menor preço podem ser empregadas na contratação de obras, serviços e para a compra de bens. Os preços utilizados no julgamento podem tanto ser os de cada item que compõe a contratação (contratação por

preço unitário), quanto pelo total dos itens que compõem a contratação (contratação por preço global)<sup>17</sup>.

Nas licitações por melhor técnica, a melhor proposta será aquela que apresentar a melhor solução técnica à Administração, conforme requisitos contidos no edital. Por valorizar a solução técnica, a legislação determina que esse tipo só pode ser empregado na contratação de serviços de natureza intelectual<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> “A Lei nº 8.666/93 classifica, em seu art. 45 os tipos de licitação em ‘menor preço’, ‘melhor técnica’, ‘técnica e preço’ e ‘maior lance’. Consoante o inciso I, será do tipo menor preço quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço. Segundo o art. 6º, inciso VIII, a execução do serviço pode ser realizada de forma indireta, por preço certo e total, o que o legislador denominou de empreitada por preço global. Já no “caput” do seu art. 40, determina que o preâmbulo do edital conterà, entre outros, o regime de execução e o tipo de licitação. Nesse mesmo artigo, em seu inciso VII, também é exigida a indicação do critério para julgamento da licitação”. (TCU - Acórdão 435/2003, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, trecho do voto do relator).

<sup>17</sup> “Ressalto, a propósito, que os serviços de caráter predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço. E quando se tratar de serviços de informática com essa característica, com a utilização do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei nº 8.666/1993. Entendo como serviços de natureza intelectual aqueles em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para a sua satisfatória execução. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.” (TCU - Acórdão 2.178/2008, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, trecho do voto do relator).

<sup>18</sup> “Ressalto, a propósito, que os serviços de caráter predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço. E quando se tratar de serviços de informática com essa característica, com a utilização do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei nº 8.666/1993. Entendo como serviços de natureza intelectual aqueles em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para a sua satisfatória execução. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.” (TCU - Acórdão 2.178/2008, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, trecho do voto do relator).

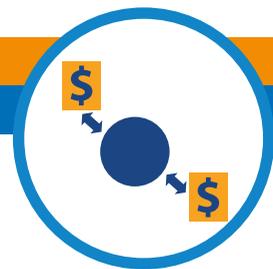
Por fim, podem ser adotados como critérios de julgamento a combinação entre técnica e preço, cabendo ao edital estabelecer o peso que cada componente terá na avaliação das propostas<sup>19</sup>. Há necessidade de se ponderar, em cada contratação governamental, o tipo de licitação mais adequado. De um lado, o

critério de preço permite que haja menores desembolsos ou maiores ganhos pecuniários para a Administração Pública. De outro, o critério de técnica poderá ser apto a gerar contratações mais adequadas, de maior qualidade<sup>20</sup>.

<sup>19</sup>*“A pontuação a ser concedida às propostas técnicas deve ser proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual.” (TCU - Acórdão 1.287/2008, Plenário, rel. Min. André de Carvalho, trecho do voto do relator).*

<sup>20</sup>*“A vantajosidade de uma contratação é um conceito relativo, na acepção de que as circunstâncias é que determinam a consistência da maior vantagem possível. A fixação da vantagem buscada pela Administração é imprescindível para determinar o critério de julgamento e o tipo de licitação a serem adotados. Somente é possível formular as regras do procedimento licitatório após a Administração determinar os benefícios que pretenderá obter e os custos que se disporá a assumir. Mais precisamente, incumbir-lhe-á precisar a natureza dos benefícios e custos visados. De modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação de aspectos de qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto. No entanto, sempre estão ambos presentes. (...)”É certo que, como vantagem se entende duas possibilidades básicas: benefícios financeiros e/ou técnicos. No caso de licitação técnica e preço, são visados ambos os benefícios. Deve ser estabelecida a proporcionalidade razoável entre a valoração de quesitos técnicos com seus reflexos na seleção técnica de licitantes para que as restrições não se transfiram das necessárias para as indevidas, que causam prejuízo à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa dentre várias aptas à prestação dos serviços. O princípio da proporcionalidade aí se complementa com o da economicidade e da razoabilidade” (TCU - Acórdão 1.782/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman).*

# QUAIS AS FASES DO PROCESSO DE LICITAÇÃO?



O procedimento da licitação é dividido em duas etapas: a interna, na qual a Administração Pública inicia o processo administrativo interno (o qual pauta a sua tomada de decisão sobre a contratação), e a externa, na qual a licitação se torna pública para potenciais interessados da iniciativa privada.

A etapa interna é composta por procedimentos formais da própria Administração Pública, como a definição do objeto que se pretende contratar, modalidade, escolha do tipo, indicação de recursos para a despesa e elaboração da minuta do edital e do contrato.

A fase interna, preparatória da licitação, é essencial para o restante do processo e para a execução do contrato. A Administração Pública deverá avaliar a oportunidade e conveniência da contratação, fundamentar a finalidade do projeto e seus respectivos benefícios.

O planejamento adequado da licitação corresponderá a uma licitação mais bem conduzida e a um contrato mais eficiente. Exemplificativamente, o contratado possuirá diretrizes e um projeto básico capazes de mitigar eventuais riscos atrelados ao contrato.

Assim, um projeto mais bem planejado origina um contrato ajustado aos interesses da Administração Pública, dos licitantes, e da coletividade em geral<sup>21</sup>.

Após a fase preparatória, a etapa externa se inicia com a divulgação da licitação ao público. Suas fases são divididas em abertura, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação.

A primeira fase, a de abertura, pode ser iniciada com a realização de uma audiência pública prévia à publicação do edital<sup>22</sup>. Isto ocorrerá sempre que a licitação envolver valores acima de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais). Na audiência pública os interessados têm acesso às informações relativas à licitação (como o projeto básico, minuta do edital, minuta do contrato, e documentos correlatos) e oportunidade para se manifestar.

De maneira correlata à audiência pública, a Administração contratante poderá realizar consulta pública a respeito da documentação da licitação. Nela, os documentos do procedimento licitatório serão disponibilizados publicamente (em geral, por meio de sítios

<sup>21</sup> "A formação da vontade da Administração, consubstanciada na assinatura do contrato administrativo, tem início muito antes da celebração da avença ou do lançamento da licitação. Passa por etapas entrelaçadas e é precedida de medidas que a condicionam, de decisões e aprovações que determinam a sua vigência. O ato final de contratação administrativa te, assim, origem bastante remota: inicia-se, em verdade, na fase preparatória. [...] É na referida fase preparatória em que todos os aspectos da licitação e do contrato [administrativo] são estruturados. É nela em que ocorre o planejamento [da contratação], aqui entendido como a realização ordenada das etapas e elaboração do conteúdo a culminar na assinatura do contrato [...]" (SAADI, Mário. O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 40-41).

<sup>22</sup> "Já em relação à insatisfação quanto aos esclarecimentos efetuados, deve-se ter em conta que a audiência busca esclarecer à sociedade acerca do objeto licitado e fornecer aos administradores informações que contribuam para o processo de tomada de decisão de modo a melhor atender aos anseios sociais. Entretanto, não é seu pressuposto de validade que todos os participantes do evento saiam satisfeitos com as respostas ou convencidos da necessidade da realização da licitação" (TCU - Acórdão 1.100/2005, 1.ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

eletrônicos), os quais poderão ser analisados e criticados de forma prospectiva, democrática. A realização de consulta pública é obrigatória, exemplificativamente, nos procedimentos de contratações relativas a PPPs e para a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Caso o valor da licitação seja inferior ao montante acima, a fase de abertura se iniciará com a publicação do edital<sup>23</sup> no Diário Oficial da União, caso a licitação seja promovida por órgão federal, ou se houver financiamento com recursos federais ou garantia por instituições federais. O anúncio da licitação deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado ou Distrito Federal, se órgão estadual ou distrital for responsável pela licitação. Ainda, o resumo do edital, com suas principais características, deve ser veiculado em jornal de grande circulação estadual e, se houver, do município em que a licitação será realizada.

O edital tem como propósito (i) convocar os potenciais interessados, (ii) identificar o escopo

da licitação, (iii) informar o procedimento adotado, critérios de habilitação e julgamento das propostas e cronograma das fases e (iv) dar publicidade à minuta do contrato administrativo e respectivos anexos. Em função disso, é comum se dizer que o edital representa a lei interna das licitações<sup>24</sup>.

A publicação do edital deve respeitar a antecedência mínima entre a sua publicação e a data para recebimento da documentação das licitantes, conforme o tipo da licitação, sendo maior para as mais complexas e menor para as mais simples (no caso do convite, 5 dias úteis).

Qualquer cidadão poderá impugnar o edital em decorrência de omissão, discriminação em pontos essenciais, e/ou exigências supérfluas como condição para participar da licitação. O prazo para impugnação do edital por cidadão comum será de 5 (cinco) dias úteis antes da abertura das propostas de habilitação, e de 2 (dois) dias úteis caso a impugnação seja oferecida por licitante<sup>25</sup>.

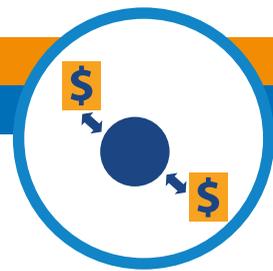
<sup>23</sup>Na licitação na modalidade convite, o meio para a convocação dos interessados será por carta-convite, que dispensa sua publicação em Diário Oficial do órgão licitante, bastando a mera fixação do instrumento, em local apropriado, dando ciência aos potenciais interessados.

<sup>24</sup>“O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público” (STJ – RMS 10.847/MA, 2ª Turma, rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 27.11.2001, DJ de 18.02.2002).

<sup>25</sup>“Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. (...) 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República – norma de observância compulsória pelas ordens locais – segundo o qual a disciplina legal das licitações há de se assegurar a ‘igualdade de condições de todos os concorrentes’, o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério – o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso” (STF - ADI 3.670/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 02.04.2007, DJ de 18.05.2007).

“Quanto à inserção no Edital da Concorrência 6/2006 de cláusula impeditiva de participação no certame de empresa que esteja em atraso no cumprimento de obrigações assumidas ou ainda aquelas contratadas nos últimos doze meses, que não haviam cumprido integralmente seu contrato (f. 23, subitem 3.2), não consigo vislumbrar no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, Resolução 1.012/2001 (alterada pela Resolução/Sesc 1.032/2002), qualquer permissivo que pudesse dar azo a tal exigência. Ao revés, entendo que, à guisa costumaz, o procedimento deflagrado pelo Sesc/RS incorreu novamente na restrição ao caráter competitivo, ocasionando, nesse tocante, a inabilitação irregular da empresa Porto Novo Empreendimentos e Construções (f. 55)” (TCU - Acórdão 992/2007, 1.ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

# QUAIS AS FASES DO PROCESSO DE LICITAÇÃO?



A fase de habilitação da licitação consiste na verificação de documentos que comprovem a regularidade fiscal, habilitação jurídica, qualidade técnica e econômico-financeira do licitante, em face das condições de participação exigidas no edital. A finalidade desta fase é assegurar a adequada execução do contrato da licitante e, para tanto, é necessário que o vencedor da licitação tenha demonstrado sua capacidade técnica e financeira<sup>26</sup>. Caso a licitante não faça prova destas condições, será eliminado do certame.

A comissão julgadora confrontará as propostas recebidas na fase de julgamento. Após desclassificar aquelas que não obedeceram aos ditames do edital, a comissão classificará as demais propostas seguindo os critérios de julgamento pré-estabelecidos.

Admite-se a inversão de fases de habilitação e julgamento nas licitações regidas pela Lei de Concessões e Lei pela Lei de PPP. Por sua vez, as licitações na modalidade pregão

e submetidas ao RDC poderão, a critério da Administração Pública, estabelecer no edital a inversão de fases. Assim, apenas a documentação da licitante que tenha apresentado a melhor proposta é analisada pela comissão julgadora na fase de habilitação. A duração da licitação é significativamente reduzida e recursos da Administração Pública são economizados, ao passo que a probabilidade de litígios dispensáveis e protelatórios no curso do processo é reduzida.

A seguir, a comissão julgadora deve encaminhar o processo de licitação à autoridade hierarquicamente superior que realiza o controle de legalidade, isto é, analisa todo o procedimento, inclusive em sua fase preparatória, para apurar a ocorrência de eventuais irregularidades. Neste momento pode ocorrer a homologação<sup>27</sup> ou a reprovação do procedimento, ao depender da análise da autoridade quanto aos vícios cometidos no curso da licitação.

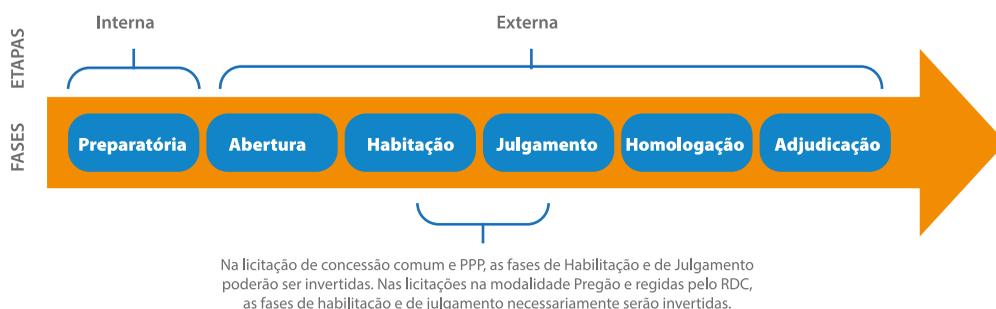
<sup>26</sup>"7. A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço ou realizar a obra objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto" (TCU - Acórdão 877/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

<sup>27</sup>"(...) a homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre o quanto foi realizado pela comissão de licitação. Homologar equivale a aprovar os procedimentos até então adotados. Esse ato de controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização" (TCU - Acórdão 4.791/2013, 2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

<sup>28</sup>"1. No procedimento licitatório, a homologação é o ato declaratório pelo qual a Administração diz que o melhor concorrente foi o indicado em primeiro lugar, constituindo-se a adjudicação na certeza de que será contratado aquele indicado na homologação. 2. Após a adjudicação, o compromisso da Administração pode ser rompido pela ocorrência de fatos supervenientes, anulando o certame se descobertas ilicitudes ou revogando-o por razões de conveniência e oportunidade" (MS 12.047/DF, 1ª S., rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 28.03.2007, DJ de

Ao final, a autoridade competente atribui ao vencedor o objeto licitado, que representa a fase de adjudicação da licitação<sup>28</sup>. Nesta fase,

a Administração convoca o licitante vencedor para assinar o contrato administrativo e dar início à execução contratual.



## Quais as hipóteses de inexigibilidade e dispensa?

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação se mostra incompatível com a eficiência da atuação da Administração e com os interesses que devem ser perseguidos por ela<sup>29</sup>. Por sua vez, a inexigibilidade deriva da inviabilidade de competição entre particulares<sup>30</sup>.

Assim, as regras de inexigibilidade e dispensa de licitação instituem hipóteses de exceção, em que a Administração poderá celebrar contratos de forma direta, sem necessidade de licitação prévia (mas após processo administrativo que comprove e motive a contratação em questão).

A seguir, apontamos as principais hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Segundo a legislação, a inexigibilidade da licitação está ligada à impossibilidade de fato de realização de um processo de competição para a celebração do contrato (hipóteses do art. 25 da Lei 8.666/1993)<sup>31</sup>. A dispensa reconhece, em princípio, a viabilidade da licitação, mas há casos em que ela está dispensada (hipótese de alienação de bens móveis e imóveis, conforme o art. 17 da Lei 8.666/1993) ou ela é dispensável, permitindo-se à Administração optar por não realizar o processo de licitação (hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/1993)<sup>32</sup>.

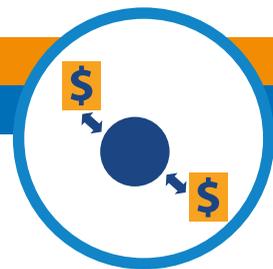
<sup>29</sup>Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 396.

<sup>30</sup>Idem, p. 482.

<sup>31</sup> "Deve o gestor abster-se de contratar por inexigibilidade de licitação quando houver viabilidade de competição." (TCU - Acórdão 127/2007, Plenário, rel. Benjamin Zymer, trecho do voto do relator).

<sup>32</sup> "É indiscutível que licitação é a regra e dispensa é a exceção. A dispensa, que pressupõe viabilidade de competição, pode se dar por licitação dispensada - art. 17, incisos I e II, da Lei de Licitações, ato vinculado - e por licitação dispensável - art. 24 da referida lei. Tal artigo enumera exaustivamente as hipóteses em que a licitação é dispensável, ou seja, licitação que a Administração pode dispensar se assim lhe convier (discricionariedade administrativa). Como bem se vê, há sempre a possibilidade de a licitação ser realizada, porém, por motivos de conveniência e oportunidade, esta é dispensável. Não ao arrepio da lei, mas com observância e sujeição a ela." (TCU - Acórdão 2.378/2006, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, trecho do voto do relator).

## QUAIS AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE E DISPENSA?



As hipóteses de dispensa estão listadas de forma taxativa, de modo que a contratação direta deve se limitar aos casos especificados em lei, enquanto as hipóteses de inexigibilidade não estão dispostas exaustivamente pela legislação. As hipóteses de inexigibilidade devem ser examinadas caso a caso, uma vez que dependem das circunstâncias da contratação.

Quanto às licitações dispensáveis, a legislação prevê a possibilidade de contratação direta em casos de acordos de baixo valor, que não compensam os custos incorridos da seleção do contratado. Para os casos de contratação de obras e serviços de engenharia, o valor limite do contrato a ser celebrado deve ser de até 10% do limite previsto para a realização de convite desses serviços. Para os demais

serviços, o limite para contratações diretas é de contratos equivalentes a até 10% do limite previsto para a contratação desses serviços por convite. Em ambos os casos, devem considerados os valores do momento da contratação.<sup>33</sup>

A licitação também é dispensável em caso de calamidade pública, ou quando a realização da licitação puder, comprovadamente<sup>34</sup>, ocasionar prejuízos ou risco à segurança do público e de bens públicos ou particulares. Pelas peculiaridades das situações de contratação por emergência e calamidade pública, as obras ou serviços contratados devem ser concluídos em até 180 dias da data da contratação<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> "A contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, sem que haja demonstração da alegada circunstância emergencial, justifica, em regra, a apenação dos agentes por ela responsáveis com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992." (TCU - Acórdão 1.379/2007, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymer, trecho do voto do relator).

<sup>34</sup> "A contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, sem que haja demonstração da alegada circunstância emergencial, justifica, em regra, a apenação dos agentes por ela responsáveis com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992." (TCU - Acórdão 1.379/2007, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymer, trecho do voto do relator).

<sup>35</sup> "Observem as condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, e dispensem a licitação, nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, apenas quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, sendo vedada qualquer prorrogação dos respectivos contratos." (TCU - Acórdão 2.254/2008, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz,

Outra hipótese de dispensa ocorre com a realização de uma licitação sem qualquer interessado<sup>36</sup> que, se repetida, pode gerar prejuízos para a Administração. Mantidas as condições já estabelecidas na licitação deserta, poderá haver contratação direta de interessado.

Por sua vez, as hipóteses de inexigibilidade dizem respeito às necessidades da Administração que somente poderão ser satisfeitas pela contratação de determinado objeto ou pessoa, tornando inviável a realização de competição para celebração

do contrato. Esse é o caso de produtos com produção exclusiva por determinado agente, ou atividades que somente possuem utilidade quando prestadas por determinado indivíduo com características excepcionais.

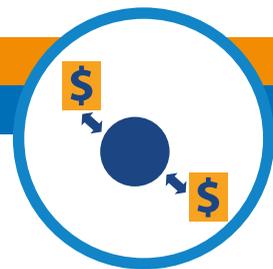
Nos casos de inexigibilidade, a Administração Pública deverá promover estudos que comprovem a viabilidade ou não de competição para a seleção do prestador de serviços<sup>37</sup>. Após apurada a inviabilidade, o gestor público responsável deverá justificar a inexigibilidade formalmente<sup>38</sup> e proceder à contratação direta.

<sup>36</sup>*“De qualquer maneira, não se verifica nos fatos relacionados ao certame licitatório que precedeu a contratação, no qual se obteve apenas uma proposta, com preços superiores aos orçados pela entidade, o enquadramento nas hipóteses previstas dos incisos V e VII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, situações identificadas como licitação deserta e licitação fracassada, respectivamente, que teriam motivado a anulação da concorrência e a realização de contratação direta, segundo a entidade. Conforme apontado pela unidade técnica, o atendimento à convocação por parte de ao menos um licitante descaracteriza a licitação deserta e, de outra parte, a não-fixação de prazo para que fosse apresentada nova proposta após a desclassificação da única proposta oferecida está em desacordo com o procedimento a ser adotado em caso de licitação fracassada.” (TCU - Acórdão 1.888/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, trecho do voto do relator).*

<sup>37</sup>*“Promova, diante de caso concreto, estudos com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada. Estabeleça no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços.” (TCU - Acórdão 2.731/2009, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, trecho do voto do relator).*

<sup>38</sup>*“A ausência de observação das formalidades inerentes à inexigibilidade de licitação, em desacordo com o art. 26 da Lei nº 8666/1993, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando a irregularidade das contas dos responsáveis.” (TCU - Acórdão 2.560/2009, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, trecho do voto do relator).*

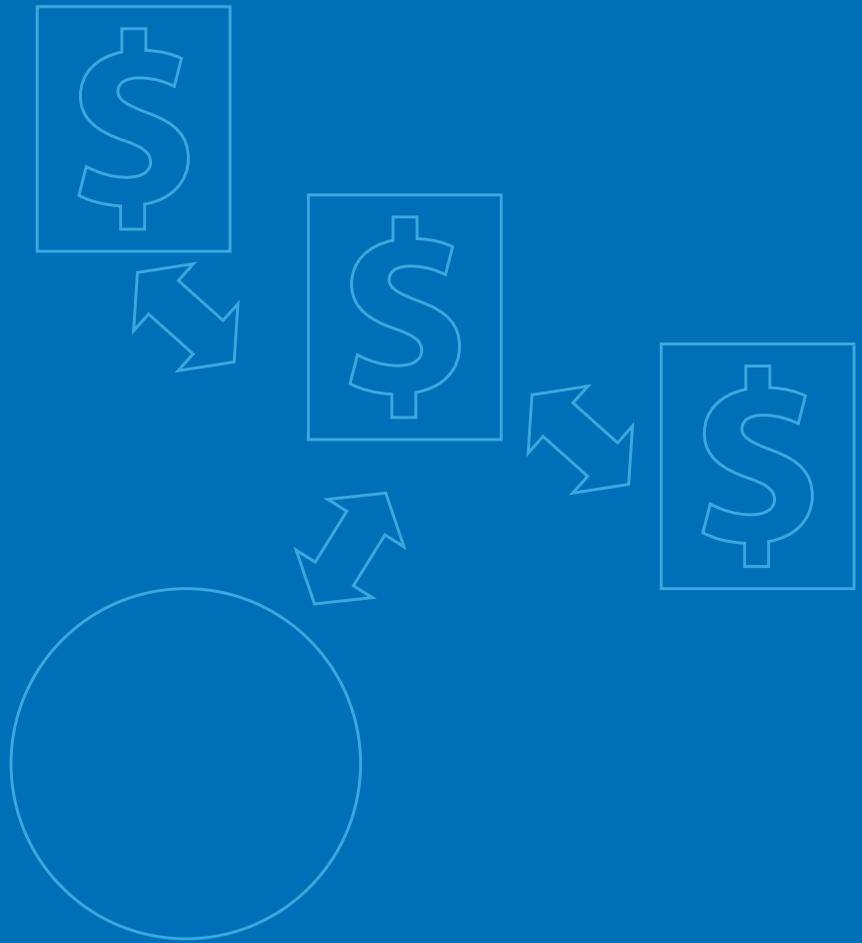
# QUADRO RESUMO



Com objetivo de sumarizar os pontos abordados ao longo do presente documento, apresentamos a seguir um quadro resumo das disposições normativas relacionadas às contratações públicas:

## Quadro Resumo – Principais Aspectos Das Licitações

<b>1</b>  <b>Normas aplicáveis</b>	<b>Constituição Federal</b> (art. 37, XXI; art. 175)	Necessidade de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração pública, exceto quando a lei permitir a contratação direta, e licitação obrigatória para a concessão ou permissão de serviços públicos.
	<b>Constituição Federal</b> (art. 37, XXI; art. 175)	Normas gerais para licitações e contratações públicas.
<b>2</b>  <b>Modalidades</b>	<b>Concorrência</b>	Apresentação de propostas por qualquer interessado.
	<b>Convite</b>	Convite da Administração a potenciais interessados.
	<b>Tomada de Preços</b>	Apresentação de preços por interessados cadastrados em registro.
	<b>Pregão</b>	Contratação de bens de serviços comuns, com possibilidade de inversão entre habilitação e apresentação de propostas.
<b>3</b>  <b>Fases</b>	<b>Interna</b>	Preparação e planejamento.
	<b>Audiência</b>	Submissão da documentação ao público, para eventuais alterações pela Administração.
	<b>Habilitação</b>	Comprovação de licitantes sobre condições de participação no certame.
	<b>Julgamento</b>	Julgamento das propostas segundo critérios do edital.
	<b>Adjudicação</b>	Seleção da proposta mais vantajosa.
<b>4</b>  <b>Contratação direta</b>	<b>Dispensa</b>	Hipóteses em que a competição é possível, mas a lei determina situações específicas em que a licitação não é necessária (p.e. calamidade pública, contratações de baixo valor, licitação anterior deserta).
	<b>Inexigibilidade</b>	Impossibilidade de realização da licitação, por inviabilidade de competição (em razão do objeto ou dos potenciais contratados).



**POR QUÊ?**  
APRIMORAMENTO  
DE COMPRAS  
GOVERNAMENTAIS?

# POR QUE APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS?



A frente de Aprimoramento de Compras Governamentais ocorreu em um município da rede Juntos, Paraty, a partir da necessidade de se obter mais resultados na redução de despesas, já tratadas anteriormente no Equilíbrio Fiscal. As atividades diagnosticaram os processos e também a tecnologia de suporte para as compras públicas. Porém, antes de se conhecer os processos, é impreterível conhecer as leis que regem o processo de compras para se alcançar

os melhores preços e também uma maior transparência do gasto público. O escritório de advocacia Mattos Filho, parceiro na elaboração deste material identificou as necessidades e benefícios de se conhecer e aprimorar os processos de compras governamentais, a partir da ótica jurídica. O último tópico do capítulo dá uma introdução sobre a frente realizada no município de Paraty, no estado do Rio de Janeiro.

## Quais as necessidades de aprimoramento dos processos licitatórios?

Como regra geral, o procedimento licitatório configura o meio necessário à realização de contratações pela Administração Pública. O procedimento em si consiste em série ordenada de atos jurídicos, por meio do qual (i) a Administração Contratante divulga ao público a sua intenção de contratar determinado objeto, com a especificação das regras para tanto; (ii) os concorrentes apresentam as suas propostas à Administração Pública, de maneira isonômica; (iii) a Administração Pública, observados os seus procedimentos internos e as regras do edital, faz o julgamento objetivo das propostas; (iv) o licitante vencedor celebra o contrato administrativo para a execução do objeto licitado.

Considerando a vasta gama de bens e

serviços objeto de contratações públicas e, nesse sentido, a recorrência da realização de procedimentos licitatórios pelos entes públicos, torna-se apropriada a criação (em leis) de novas modalidades de licitação, dando flexibilidade para a Administração Pública moldar o objeto da contratação da maneira que melhor atenda às suas necessidades.

Do ponto de vista da eficiência, procedimentos licitatórios com excesso de regras (em comparação ao objeto pretendido) implicam em maior dispêndio de tempo até a assinatura do contrato e consequente fruição dos bens e serviços contratados pelo ente público.

A contratação de bens e serviços comuns<sup>39</sup> com base na Lei Geral de Licitações, por exemplo, é uma estratégia pouco eficiente para a Administração Pública. Isso porque,

<sup>39</sup>Nos termos do artigo 1º da Lei do Pregão, consideram-se bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no

como visto anteriormente, o pregão é modalidade licitatória que pode ser utilizado para contratar bens e serviços comuns e é processado com inversão entre as fases de habilitação e de julgamento de propostas, além de possuir fase recursal única – fatores que tornam a contratação mais célere.

Note-se que a modalidade de pregão pode ser utilizada pela Administração Pública para a aquisição de bens e serviços comuns, definidos pelo artigo 1º da referida lei como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. A criação da modalidade “pregão” representou, assim, uma evolução no quadro normativo das licitações, o que poderia ser repetido com novas modalidades.

Além disso, a necessidade de mobilização de pessoal da Administração Pública é intensificada, seja em termos da quantidade de funcionários, seja em relação ao período de tempo pelo qual precisam permanecer alocados, o que torna o procedimento mais custoso.

Uma potencial solução relativa à necessidade de se tornar mais eficientes os procedimentos de contratação pode residir em “contratações coletivas”. A contratação de um mesmo serviço ou obra poderia ser feita por um ou mais municípios, circunstância que permitiria a tais entes públicos superarem condições orçamentárias, realizar um procedimento licitatório em vez de dois, e obter economia de escala.

A competência para a gestão do contrato público poderia ser feita, exemplificativamente, a partir da formação de conselho, a ser composto pelas respectivas pastas e secretarias municipais pertinentes ao objeto

do contrato, e o próprio contrato poderia disciplinar as regras internas do referido conselho.

Sob a perspectiva da adequação do objeto licitado às necessidades efetivas do ente público, é importante que haja alguma margem de flexibilidade para a definição do objeto a ser contratado, em prol tanto da economia de recursos públicos, quanto da coordenação das contratações pelo gestor público responsável.

A segmentação de objetos correlatos a serem licitados, por exemplo, com o intuito exclusivo de ampliar a competitividade do certame, pode custar à Administração Pública o aproveitamento de ganhos de escala, que poderiam lhe render uma contratação mais vantajosa em termos de gestão eficiente de recursos públicos.

Em relação à dificuldade de coordenação de diferentes contratações, tome-se como exemplo um hospital público. Um dos grandes obstáculos enfrentados pelo gestor público é o de coordenar a compra de todos os bens necessários à prestação dos serviços de saúde à população. Ocorrendo um descasamento entre os cronogramas de licitação, diga-se, da compra de materiais médicos e da compra de equipamentos médicos, a realização de determinados exames poderá ficar sobrestada até que haja disponibilidade de todos os bens necessários.

Convém observar que as necessidades de aprimoramento ultrapassam os procedimentos licitatórios em si, tendo em vista que alcançam também determinadas modalidades de contratos administrativos, as quais podem apresentar entraves à consecução do interesse público perseguido.

# QUAIS AS NECESSIDADES DE APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS?



Considere-se, por exemplo, o serviço local de iluminação pública. A Administração Pública Municipal pode optar por licitar e contratar a prestação do serviço com base na Lei Geral de Licitações, ou, então, licitar e contratar uma parceria público-privada para a prestação dos serviços de modernização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública municipal.

Um contrato de prestação do serviço de iluminação pública celebrado com base na Lei Geral de Licitações apresentaria diversos entraves ao atendimento do interesse público. Primeiramente, é vedado incluir, no objeto da licitação, a obtenção de recursos financeiros para sua execução<sup>40</sup>. Isso significa que, havendo necessidade de investimentos na infraestrutura da rede de iluminação pública, deverá haver disponibilidade de créditos orçamentários para remuneração do contratado, que alocará recursos próprios.

Além disso, contratos de prestação de serviços continuados celebrados sob o regime da Lei Geral de Licitações não podem exceder o prazo de sessenta meses<sup>41</sup>. Em conjunto com a vedação acima, torna-se evidente que a lógica da contratação pela via da Lei Geral de Licitações não cria condições favoráveis à promoção de investimentos pelo contratado,

não se mostrando capaz, nesse caso, de atender de modo pleno a necessidade pública.

O modelo de contratação de PPP, de maneira inversa, cria condições para que o parceiro privado realize investimentos na infraestrutura e nos serviços públicos e obtenha o retorno esperado no longo prazo. A Administração Pública, por sua vez, desembolsa os pagamentos ao contratado de maneira proporcional à disponibilidade do serviço.

Em síntese, à primeira vista pode parecer que apenas os particulares contratados sofrem as consequências de procedimentos licitatórios burocráticos e de modelos de contratação menos flexíveis. Contudo, uma análise mais detida revela que a maior prejudicada é a própria Administração Pública, pois (i) sofre com os custos diretos (p. ex., mobilização de pessoal) e indiretos (p. ex., demora na fruição do objeto da contratação) da morosidade dos processos licitatórios; (ii) carece de flexibilidade para moldar o objeto das contratações, de modo a melhor atender ao interesse público; (iii) sobrecarrega-se com a condução de múltiplos processos licitatórios e com a gestão e fiscalização de uma multiplicidade de contratos; (iv) enfrenta dificuldades na coordenação das contratações interdependentes; dentre outros aspectos.

<sup>40</sup> Lei nº 8.666/1993. "Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: (...). § 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica".

<sup>41</sup> Lei nº 8.666/1993. "Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)".

## QUAIS SERIAM OS EVENTUAIS BENEFÍCIOS EM TER OS PROCESSOS APRIMORADOS?

São diversos os benefícios associados ao aprimoramento dos processos licitatórios e à adequação entre as modalidades de contratação e as efetivas necessidades públicas. Ademais, eles alcançam não apenas a Administração Pública contratante, mas também os entes privados que com ela contratam e a sociedade civil como um todo.

A adoção de novos procedimentos licitatórios mais específicos contribuiria para a celeridade das contratações públicas, além de reduzir ineficiências atreladas ao excesso de formalismo, dispêndio de recursos públicos, mobilização de pessoal e privação de ganhos de escala e escopo.

Como dito, exemplo desse benefício é o resultante da adoção do pregão, regido pela Lei nº 10.520/2002. A modalidade de pregão pode ser utilizada pela Administração Pública para a aquisição de bens e serviços comuns, definidos pelo artigo 1º da referida lei como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio

de especificações usuais no mercado.

O pregão pode ser utilizado sempre que o objeto da contratação seja padronizável ou disponível no mercado de forma preconcebida<sup>42</sup>. Inversamente, não se aplica a modalidade de pregão se forem bens ou serviços de cunho predominantemente intelectual, que demandem análise de vantagens e desvantagens de cada uma das soluções<sup>43</sup>.

O Tribunal de Contas da União, exemplificativamente, já proferiu o entendimento de que o fato de o serviço objeto da contratação fazer parte de projeto inédito e com eventuais complexidades logísticas não repercute necessariamente no nível de dificuldade intrínseca do serviço, sendo possível o seu enquadramento na condição de serviço comum<sup>44</sup>. Portanto, para fins de enquadramento do bem ou serviço na definição legal, importa que seja passível de especificação usual no mercado em que se insere e de definição objetiva no edital de licitação<sup>45</sup>.

<sup>42</sup>É o que se depreende do enunciado do Acórdão 1903/2010 do Tribunal de Contas da União que, pela via inversa, estabelece que “os serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental de linhas de transmissão elétrica não são considerados comuns, pois não são padronizáveis ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, carecendo de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, não sendo admissível licitação na modalidade pregão para contratações desta natureza” (TCU, Acórdão 1903/2010, Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro, Sessão de 04.08.2010) (grifo nosso).

<sup>43</sup>Conforme enunciado do Acórdão 601/2011 do Tribunal de Contas da União: “É inviável o uso do pregão para contratação de serviços nos quais predomine a intelectualidade, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.” (TCU, Acórdão 601/2011, Plenário, Rel. Ministro José Jorge, Sessão de 16.03.2011).

<sup>44</sup>TCU, Acórdão 166/2015, Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro, Sessão de 04.02.2015.

<sup>45</sup>Veja-se o entendimento do Tribunal de Contas da União em relação à aquisição de helicópteros por meio de pregão: “As especificações do produto ‘helicóptero’ não podem ser consideradas usuais em relação ao mercado em geral, mas são corriqueiras no mercado aeronáutico, sendo, portanto, regular a realização do pregão, sem, contudo, se estabelecer uma regra geral, aplicável a qualquer tipo de aeronave.” (TCU, Acórdão 2034/2010, Plenário, Rel. Ministro Valmir Campello, Sessão de 18.08.2010).

## QUAIS SERIAM OS EVENTUAIS BENEFÍCIOS EM TER OS PROCESSOS APRIMORADOS?



Muito embora bens e serviços comuns possam também ser contratados com base na Lei Geral de Licitações, fato é que o procedimento licitatório na modalidade do pregão é simplificado, na medida em que é processado com inversão das fases de habilitação e julgamento e possui fase recursal única, fatores que conferem celeridade ao processo de contratação<sup>46</sup>. Sendo assim, em havendo margem para escolha (isto é, em se tratando de bens e serviços comuns), o pregão configura modalidade preferível, porquanto mais célere e menos burocrática<sup>47</sup>.

Além disso, em mais de uma oportunidade, o Tribunal de Contas da União julgou caso envolvendo contratação pública para o qual considerou obrigatório o processamento da licitação por meio de pregão, unicamente por se tratar de bem ou serviço comum<sup>48</sup>. Trata-se de mais um indicativo de que, em se estando diante de bem ou serviço comum e havendo margem de escolha quanto à modalidade de licitação a ser empregada, deve prevalecer o pregão.

Em essência, é possível depreender que os benefícios atrelados ao aprimoramento

<sup>46</sup>Cediça é a celeridade associada ao procedimento do pregão que há precedente do Tribunal de Contas da União demonstrando tentativa da Administração Pública de contratar por essa modalidade bens e serviços que nela não se enquadram. “Como exposto nas linhas anteriores, sufraga-se a posição de que, no caso concreto, frente às especificidades que acompanham o objeto a ser contratado, a adoção do pregão não tem amparo legal, tendo a Administração o escolhido porque lograria imprimir a celeridade desejada, a fim de cumprir, o quanto antes, com as pendências para expedição da licença ambiental, e não propriamente porque se subsumiria ao conceito de ‘serviços comuns’ da Lei nº 10.520/2002”. (TCU, Acórdão 1815/2010, Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro, Sessão de 28.07.2010).

<sup>47</sup>Nesse sentido, já se manifestou o Tribunal de Contas da União: “Deve ser priorizado, sempre que possível, o uso do pregão, de preferência em sua forma eletrônica, na aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.” (TCU, Acórdão 378/2011, Plenário, Rel. Ministro Aroldo Cedraz, Sessão de 16.02.2011).

<sup>48</sup> “A licitação de bens e serviços de TI considerados comuns, caracterizados como aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica ou, se inviável, devidamente justificada no processo licitatório.” (TCU, Acórdão 324/2009, Plenário, Rel. Ministro Marcos Bemquerer, Sessão de 04.03.2009) (grifo nosso).

“Os serviços de call center, porquanto caracterizados como serviços comuns, devem ser licitados por meio da modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, salvo se devidamente justificado de forma contrária.” (TCU, Acórdão 767/2010, Plenário, Rel. Ministro José Jorge, Sessão de 14.04.2010) (grifo nosso).

“Os serviços de auditoria independente, em regra, podem ser considerados serviços comuns, nos termos definidos no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, sendo obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para as licitações que os tenham por objeto.” (TCU, Acórdão 1046/2014,

dos processos licitatórios são diversos. Mas igualmente relevantes são os benefícios que resultam da escolha do modelo de contratação mais adequado à necessidade pública.

Como visto, os contratos administrativos celebrados com base na Lei Geral de Licitações (e também aqueles celebrados com base na Lei do Pregão) dependem da existência de créditos orçamentários durante a execução do objeto pelo contratado. Além disso, há entraves legais relacionados ao prazo de tais contratações e à obtenção de financiamento pelo ente contratado para executar o objeto contratual.

É nesse contexto que adquirem relevo as vantagens da utilização dos modelos de concessão comum e de PPP para contratações públicas de longo prazo. A concessão comum é utilizada para a delegação da prestação de serviço público pelo Poder Concedente (União, Estado, Distrito Federal ou Município) a um particular contratado.

Nesse modelo de contratação, a remuneração do concessionário advém, principalmente, da cobrança de tarifas dos usuários dos serviços, e deve refletir os riscos por ele assumidos para prestar o serviço público. A Lei de Concessões possibilita ao Poder Concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a exploração de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados com vistas a favorecer a modicidade das tarifas cobradas dos usuários.

A concessão comum pode ser precedida da execução de obra pública e deve ser contratada por prazo determinado, mediante procedimento prévio de licitação na modalidade concorrência, admitida a possibilidade de processamento com inversão das fases de habilitação e julgamento, desde

que assim previsto no edital.

Benefícios semelhantes também decorrem de contratações com base na Lei de PPP. Uma das principais vantagens de o ente público contratar por meio do modelo de concessão comum ou PPP diz respeito à maleabilidade do objeto da contratação. Tais modelos se adequam perfeitamente a projetos que combinam diferentes necessidades públicas, as quais podem ser contratadas conjuntamente, no âmbito de um só projeto, para melhor atender a efetiva necessidade de determinada Administração Pública.

Por exemplo, é possível que o objeto de uma PPP seja composto da realização de investimento em determinada infraestrutura, fornecimento de equipamentos e de mão de obra e operação e manutenção da infraestrutura para prestação do serviço. Note-se que, no caso de PPP, o parceiro privado poderá captar recursos para realizar o investimento e obter o retorno de seu investimento no tempo (dado que os contratos precisam, necessariamente, ter prazo entre 5 e 35 anos).

Como visto anteriormente, contratos celebrados sob o modelo da Lei Geral de Licitações impõem a segmentação do objeto da contratação, o que resulta em renúncia ao aproveitamento de ganhos de escala e escopo. E isso não acontece nos contratos de concessão comum de PPP.

Além disso, há restrições de prazo e de obtenção de financiamento pelo contratado que, em última análise, tornam a contratação mais onerosa para a própria Administração Pública, uma vez que implicam o comprometimento dos créditos orçamentários de maneira simultânea à execução do objeto contratual pelo contratado.

No caso de PPP, a contraprestação pecuniária,

## QUAIS SERIAM OS EVENTUAIS BENEFÍCIOS EM TER OS PROCESSOS APRIMORADOS?



desembolsada pelo poder concedente em favor do parceiro privado, torna-se devida apenas quando houver disponibilização do serviço contratado, podendo o pagamento em questão ser proporcional à parcela fruível.

Daí decorrem que o modelo de PPP pode ser entendido como forma de a Administração Pública contratante “financiar” empreendimentos relevantes, especialmente em horizontes de médio e longo prazos – o que, do ponto de vista da eficiência e do alto custo de oportunidade dos recursos públicos, pode render benefícios econômico-financeiros importantes. Isso porque, em geral, os vultosos investimentos necessários à implantação da infraestrutura são realizados pelo parceiro privado, que só passa a receber contraprestação pecuniária após a operação da infraestrutura, até o final do prazo contratual. A Administração Pública, nesse caso, dilui os desembolsos públicos com a remuneração do contratado no tempo, o que coaduna perfeitamente com uma lógica de financiamento.

Ocorre, contudo, que a Lei de PPP veda que a União conceda garantia ou realize transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se (i) a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das PPP já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício, ou (ii) se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. A

inobservância do limite de comprometimento de 5% da receita corrente líquida por Estados e Municípios, portanto, pode render-lhes severas consequências.

Perceba-se, ademais, que o pagamento da contraprestação pecuniária atrelado à disponibilização do serviço cria incentivos para que o parceiro privado inicie a prestação do serviço o mais rápido possível, dado o seu interesse em auferir remuneração. E a disponibilização do serviço é exatamente o que interessa à Administração Pública e à própria sociedade.

Além disso, o parceiro privado não tem incentivo para comprometer a qualidade da infraestrutura a ser implementada, quando aplicável, apenas para antecipar à prestação do serviço. Isso porque as atividades de operação e manutenção também serão de sua responsabilidade, assim como os custos daí decorrentes.

É importante ressaltar que as modalidades de concessão comum e de PPP podem ser utilizadas para a contratação de serviços locais, como é o caso da iluminação pública e de gestão e manejo de resíduos sólidos. Muito embora determinados entes da federação estejam habituados a contratar a prestação de serviços locais por meio da Lei Geral de Licitações, nada impede, desde que atendidos os requisitos legais, que tais serviços venham a ser prestados em âmbito de concessão comum ou PPP.

Note-se que, em razão de haver maior

flexibilidade na concepção do objeto contratual em caso de concessão comum e PPP, é possível que uma multiplicidade de contratos celebrados com base na Lei Geral de Licitações venha a ser substituída por apenas um instrumento contratual de concessão comum ou PPP. E isso implica em relevante redução de custos de transação à Administração Pública, notadamente em termos de gestão e fiscalização contratual.

Outro aspecto relevante é o de que a realização de contratações públicas por meio de concessão comum ou PPP não é uma exclusividade de entes da federação que possuam população numerosa ou que ocupem papel de destaque nacional, como é o caso dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo.

Prova disso é a de que, exemplificativamente, o Município de Urânia, localizado no Estado de São Paulo e com população de aproximadamente 8,5 mil habitantes, contratou PPP, na modalidade concessão administrativa, para a gestão do parque de iluminação pública municipal, incluindo as atividades de operação, ampliação, modernização e manutenção<sup>49</sup>.

É permitido aos entes da federação, ainda, constituírem consórcio público, com base na Lei de Consórcios Públicos e, por meio de tal figura, contratarem a prestação de serviços locais de maneira associada. Em síntese, os

consórcios públicos podem ser integrados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>50</sup>, com vistas à realização de objetivos de interesse comum.

A contratação de uma concessão comum ou PPP por um consórcio público pode trazer significativos ganhos de escala, por exemplo, para a gestão associada de serviços locais de saneamento básico ou manejo de resíduos sólidos. Isso porque trata-se de serviços que admitem a adoção de soluções e infraestrutura compartilhadas e demandam investimentos relevantes – investimentos tais que, em muitos casos, Municípios menores não possuiriam a expertise, os recursos e o pessoal suficientes para conduzirem isoladamente.

Com vistas a superar os trâmites burocráticos inerentes à formação de consórcio público, a opção pela “contratação coletiva” (realizada por dois ou mais Municípios para a tentativa de solucionar problemas que lhes sejam comuns) também poderia ser utilizada para a delegação de serviços públicos.

De modo geral, os benefícios trazidos pelo aprimoramento dos processos de contratações públicas e pela adequação entre as modalidades de contratação e as efetivas necessidades públicas alcançam o orçamento público, o objeto dos contratos e os ônus de gestão e fiscalização contratual assumidos pelo ente público.

<sup>49</sup>Disponível em:

<<http://urania.sp.gov.br/phocadownload/Licitacao2015/edital%20concorrenca%200001.2014.pdf>>. Acesso em: 11. jul. 2016.

<sup>50</sup>Note-se, não obstante, que nos termos do artigo 1º, § 2º, da Lei de Consórcios, “A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”.

## QUAIS SETORES OU SERVIÇOS PODERIAM SER BENEFICIADOS POR UM PROCESSO DE COMPRAS EFICIENTE E BEM ORGANIZADO?



O aprimoramento dos processos de contratações públicas, assim como a adequação entre as modalidades de contratação e as efetivas necessidades públicas, trazem benefícios aos mais diversos setores e serviços que envolvam a interação entre entes públicos e contratados privados.

Tanto os setores regulados da economia, os quais de alguma forma envolvem a necessidade de realização de contratações públicas, quanto a prestação de serviços públicos e de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, os quais também envolvem contratações públicas, poderiam ser alcançados pelos benefícios em questão.

Como exemplos, poderíamos citar os serviços públicos de educação, saúde, transporte, saneamento básico e iluminação pública, a gestão de instalações prediais públicas e de presídios, dentre diversos outros serviços e atividades.

Sob a perspectiva de contratações públicas de âmbito local, merecem destaque os serviços públicos de iluminação pública e de saneamento básico, na medida em que evidenciam os benefícios da prestação pelo modelo contratual de concessão (comum, patrocinada ou administrativa, conforme o caso).

O serviço público de iluminação pública pode ser prestado por meio do modelo da Lei Geral de Licitações. Contudo, as restrições relacionadas ao prazo do contrato (tanto em relação à amortização de investimentos do contratado, quanto em relação à necessidade periódica de se promover nova contratações), à obtenção de financiamento, à segregação dos diversos componentes do objeto contratual e à necessidade de gestão e fiscalização de uma multiplicidade de contratos, revelam a inadequação de tal modelo contratual.

O modelo de PPP, nesse caso, mostra-se muito mais em linha com as necessidades da Administração Pública, posto que confere maior flexibilidade na concepção do objeto contratual, permite que uma multiplicidade de contratos celebrados com base na Lei Geral de Licitações venha a ser substituída por apenas um instrumento contratual e reduz despesa pública com gestão e fiscalização de contratos.

O mesmo vale para o saneamento básico, que, nos termos da Lei nº 11.445/2007<sup>51</sup>, compreende os serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais.

<sup>51</sup>Lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Note-se, ademais, que tanto os serviços englobados no conceito de saneamento básico, como o serviço de iluminação pública, admitem a adoção de soluções e infraestrutura compartilhadas, o que demonstra os benefícios da gestão associada de tais serviços por um conjunto de Municípios, por exemplo. E uma maneira de viabilizar a gestão associada consiste na contratação, por consórcio público, de concessão comum ou PPP para os serviços em questão<sup>52</sup>.

Como visto, contratação de uma concessão comum ou PPP por um consórcio público, ou pela realização de contratação coletiva, pode trazer significativos ganhos de escala, dado que, por vezes, Municípios menores não

possuem a expertise, os recursos e o pessoal suficientes para conduzirem isoladamente a prestação de tais serviços.

Por fim, a contratação do serviço local por meio de concessão comum ou PPP não é uma exclusividade de entes da federação que possuam população numerosa ou que ocupem papel de destaque nacional. Tomando-se como exemplo o serviço de iluminação pública, enquanto a contratação do Município de São Paulo envolve o montante de aproximadamente R\$ 7 bilhões, a do Município de Urânia envolveu o valor mínimo permitido pela Lei de PPP para tais contratos (R\$ 20 milhões).

<sup>52</sup>Veja-se, por exemplo, o caso do Consórcio Intermunicipal para Gestão em Iluminação Pública, do Estado de Alagoas, que chegou a colocar em audiência pública os documentos para licitação de concessão administrativa para gestão, efficientização e operação das redes de alimentação de energia elétrica da iluminação pública, redes de energia prediais (referentes aos prédios das Administrações Municipais Consorciadas ao CIGIP) e luminárias públicas e prediais, no âmbito dos entes consorciados.

# A FRENTE DE APRIMORAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS



A frente de Aprimoramento de Compras Governamentais foi desenvolvida em Paraty como um desdobramento da frente de Equilíbrio Fiscal em Paraty, que identificou uma oportunidade de até R\$3,3 milhões de ganho em despesas correntes a partir do processo de compras, atuando em alavancas de redução de preços e revisões de contratos e convênios. Dessa maneira, a frente de Aprimoramento de Compras Governamentais foi criada com o objetivo de auxiliar a prefeitura no aumento de eficiência no processo de compras públicas, a partir do diagnóstico da situação e na busca de oportunidades de melhoria, proporcionando impacto positivo nas contas públicas.

A execução e operacionalização da frente foi de responsabilidade do nosso parceiro técnico Falconi Consultores de Resultado, tendo duração total de oito meses – março a outubro de 2014. O cronograma do projeto foi dividido em duas grandes macroetapas, sendo uma de planejamento e a outra de

captura e controle de resultados. Além da própria redução de despesas, a análise e reprojeção do processo de compras proporciona:

- Eliminação de atividades que não agregam valor ou resultado;
- Reordenamento das atividades para maior eficiência;
- Maior clareza nas atribuições e responsabilidades dos envolvidos;
- Definição de indicadores de desempenho;
- Normatização do processo e de procedimentos operacionais para atividades críticas;
- Capacitação e desenvolvimento da equipe de trabalho.

A macroetapa de planejamento, em conjunto com diversos órgãos da prefeitura que realizam e/ou participam do processo de compras, foi ordenada em fases:

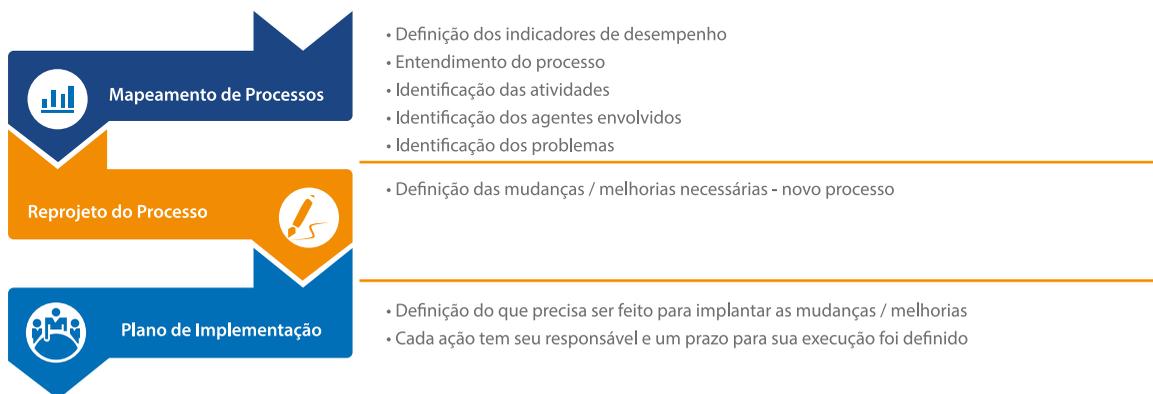


Figura. Fases da macroetapa de planejamento

Ao todo, a frente envolveu, além do Prefeito e do Comitê Gestor<sup>53</sup>, cerca de 16 servidores de 10 secretarias e departamentos diferentes. Foram envolvidas: Setor de Licitações, Setor de Compras, Secretaria de Saúde, Secretaria de Planejamento, Controladoria, Secretaria de Promoção Social, Gabinete, Secretaria de Esportes, Secretaria de Finanças e Secretaria de Administração. Foram identificadas oportunidades referentes aos processos de Coleta de Lixo e Varrição e de Medicamentos.

Além das oportunidades de redução de despesas, um mapeamento dos sistemas de tecnologia utilizados pela prefeitura foi realizado, identificando

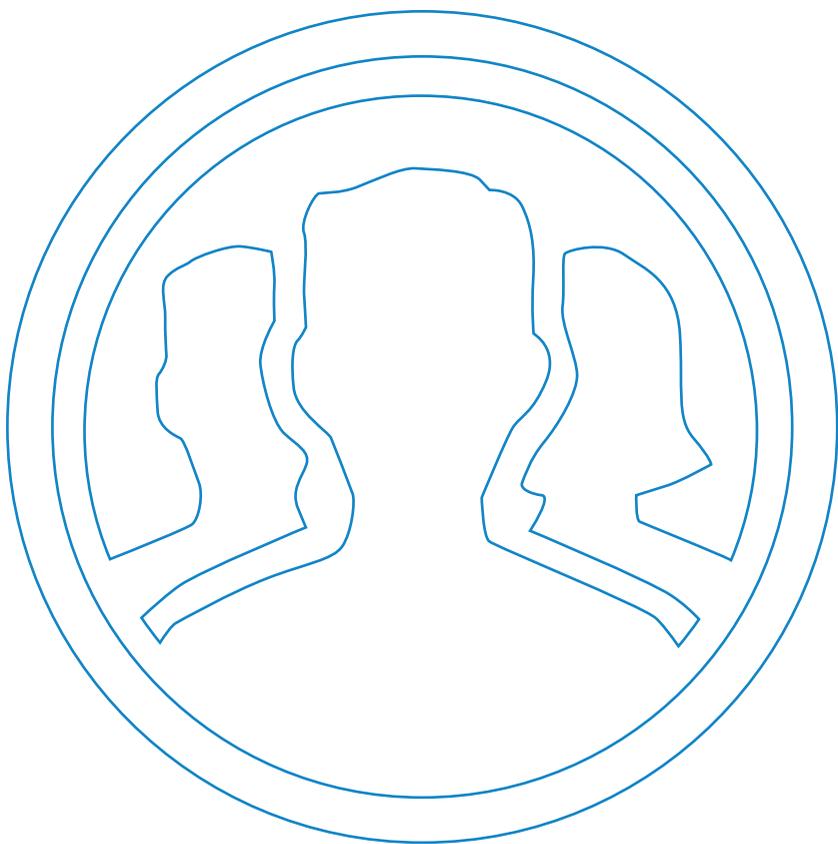
lacunas e necessidades de atualização.

Para asseguar a sustentabilidade dos trabalhos e a capacitação dos servidores, um tutorial de todo o novo processo de compras foi criado para assegurar o cumprimento, contendo o resumo de todos os fluxogramas reprojatados e procedimentos operacionais padrão para atividades críticas. Foram previstos treinamentos técnicos e conceituais para os servidores envolvidos.

O detalhamento do diagnóstico e do reprojeto da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais encontram-se no tópico Diagnóstico, dentro do capítulo de Metodologia.

Para garantir o andamento da frente com maior eficiência, é fundamental que o cumprimento das ações seja garantido pela governança da frente, que os servidores sejam treinados com os conceitos e técnicas empregadas, e que os indicadores sejam medidos constantemente.

<sup>53</sup>O Comitê Gestor é um dos responsáveis pela coordenação do projeto nos municípios. É um grupo formado por secretários municipais. Mais informações no tópico Papéis e Responsabilidades no capítulo Pessoas.





**PESSOAS**



Para o bom andamento da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, o relacionamento e o engajamento das pessoas envolvidas são fundamentais. Com isso, é necessário que os participantes conheçam e se localizem dentro da governança. Uma comunicação transparente, os treinamentos bem desenvolvidos e os

papéis e responsabilidades bem definidos, são as formas mais efetivas para se atingir os resultados. Nos tópicos seguintes serão apresentados o modelo de governança, a sistemática de acompanhamento, as funções, os perfis, a sustentabilidade e a sucessão para a execução das atividades.

## Modelo de Governança

O desempenho de uma organização é melhorado a partir do foco em seus principais desafios, considerando três níveis de gestão: estratégico, tático e operacional. A partir deles são definidos o acompanhamento e as escalas de decisão. O nível mais alto, o estratégico é onde são definidos os principais objetivos e é realizado o planejamento; o nível intermediário é o tático, onde são definidas as diretrizes e é realizado o gerenciamento das ações; o último nível é o operacional, onde é acompanhada a rotina.

O fluxo de informações é realizado duplamente, um de cima para baixo (top-down) e outra de baixo para cima (bottom-up). Por exemplo, as diretrizes e validações são definidas pelo nível estratégico e desdobradas nos níveis seguintes; enquanto as análises e ações são executadas pelo operacional e sobem para outros níveis. Além da própria estrutura que organiza a governança, esta também é composta por políticas, sistemas e os processos de decisão.

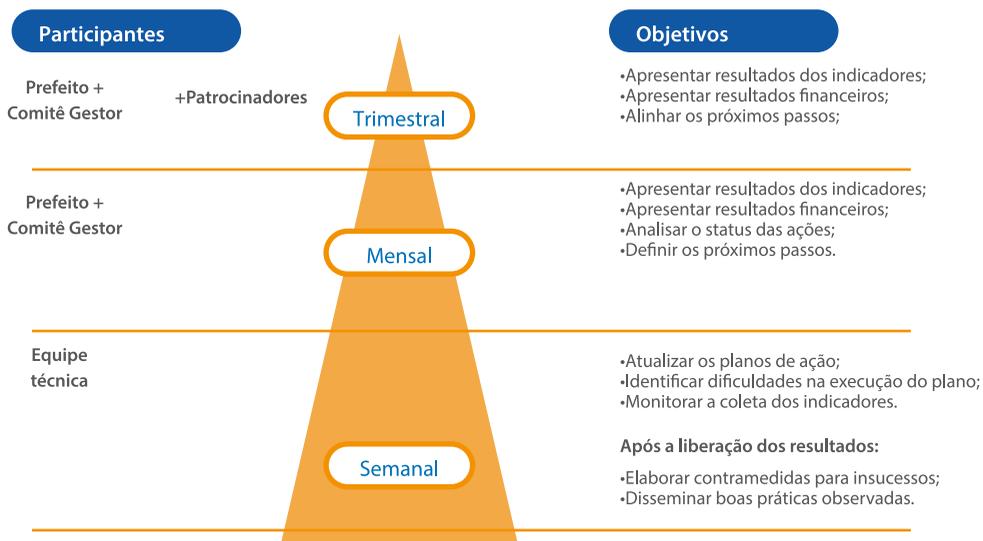
# SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO

Assim como na frente de Equilíbrio Fiscal, para um acompanhamento consistente das ações da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, foi desenvolvida uma sistemática de reuniões divididas por níveis – os chamados de N3, N2 e N1. Cada um desses está condicionado a um grau de decisão: o N3 é o operacional, o N2 é o tático e o N1 o estratégico. A sistemática é considerada uma das principais inovações da frente, pois gera integração de processos que anteriormente trabalhavam de forma isolada.

Essas reuniões devem ocorrer todos os meses, sequencialmente, de acordo com o grau decisório – primeiro N3, depois N2 e, por último, N1. A organização dessas reuniões deve ser feita pelos multiplicadores, sob a coordenação do comitê responsável pela

frente, que atua em paralelo com o Comitê Gestor no município. A equipe da Comunitas, para acompanhamento das frentes nos programas da sua rede de municípios, costumeiramente acompanha as reuniões de N2 e N1, mas também pode participar das reuniões de N3, quando necessário.

Para um bom funcionamento das atividades de acompanhamento, é imprescindível a participação e o envolvimento das lideranças, principalmente do prefeito, nas decisões e na legitimação da estratégia. A liderança, dos secretários do Comitê Gestor e do prefeito, é o principal elemento de engajamento da frente. A N1 é a reunião mais importante da estrutura e sua periodicidade deve ser mantida, levando sempre em consideração a agenda do prefeito.



**Figura.** Sistemática de acompanhamento da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, com periodicidade, participantes e objetivos



Todas as reuniões devem ser agendadas em dias específicos do mês e as datas previamente compartilhadas, preferencialmente com meses de antecedência. A intenção é a de que as remarcações sejam mínimas e de que os participantes se organizem para os encontros.

Remarcações, mudanças e cancelamentos devem ser realizados em último caso, para que se evite a dispersão da equipe e o não cumprimento de ações e responsabilidades definidas previamente.

## Papéis e responsabilidades

Todos os envolvidos em uma frente de atuação precisam saber qual é o seu papel e a sua responsabilidade nesse esforço. Quando há uma definição clara de quais são as responsabilidades e as funções dos envolvidos, as possibilidades de atritos e sobreposições das ações são reduzidas. Com os papéis e responsabilidades assumidos e bem executados, além do próprio engajamento dos envolvidos, as atividades

serão sustentáveis e duradouras.

Para a execução da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, é necessária a criação de um grupo de trabalho para acompanhamento das atividades, participação das reuniões, definição de estratégias, entre outras atividades. O grupo é composto:

**Prefeito:** é a principal liderança no município. Atribuições: participar das reuniões de N1, validando todas as ações definidas nos níveis anteriores e receber reportes do Comitê Gestor, quando solicitado.

**Comitê Gestor:** é o responsável pela coordenação do projeto. Seus membros devem ser indicados pelo prefeito e normalmente são os secretários que lideram as secretarias maiores e/ou responsáveis pela gestão ou administração da prefeitura. Atribuições: participar das reuniões de acompanhamento, conduzir as reuniões de N1, garantir a disponibilidade dos dados e das equipes de trabalho, validar metas negociadas junto ao prefeito, garantir a execução das ações e a captura dos resultados, avaliar resultados e propor contramedidas, caso necessário.

**Facilitadores:** são os pontos focais e responsáveis pela manutenção do projeto. Atribuições: acessar as informações gerais e auxiliar a coleta de dados nas secretarias, apoiar a identificação das oportunidades com seu conhecimento sobre os processos que impactam o processo de compras; acompanhar e validar previamente as análises; participar das reuniões.

**Equipes Técnica:** conduzir as análises e elaborar os relatórios de desvios, participar das reuniões de acompanhamento.

A participação da liderança é fundamental para a boa continuidade das ações. O prefeito e os secretários que compõem o Comitê Gestor possuem visão integrada das ações e participam das decisões que definem estratégias. Além disso, são as pessoas-chave para o engajamento das equipes e a legitimação das atividades no município. Sem o envolvimento deles, o risco de descontinuidade das ações é maior.

## Sustentabilidade

Um dos grandes desafios para as cidades, após a saída do parceiro técnico, é a repactuação de metas nos novos ciclos que se iniciam. Para isso, é preciso estar atento se elas condizem com a atual situação econômica do município que, de um ano para o outro, pode ter tido uma queda na arrecadação de seus tributos.

As novas metas precisam ser negociadas com todos os órgãos participantes da frente. Isso é importante, pois, dessa forma, as resistências são reduzidas e o engajamento dos servidores tende a ser mais alto. A manutenção das rotinas e metodologia de trabalho, bem como o envolvimento dos principais articuladores, como secretários e prefeito, são peças-chave na sustentabilidade do trabalho e importante para o sucesso e continuidade das ações.

Para evitar duplicidades de dados e, principalmente, retrabalhos, uma alternativa é o alinhamento das metas de acordo com calendário anual e o orçamento do município, de forma a ter, em uma única base, um cronograma de compras pelo governo municipal vinculados à gestão de despesas previstas e atendimento das demandas das políticas públicas. A utilização e implementação de sistemas de tecnologia por todos os

envolvidos propicia uma visão unificada e melhor padronização dos dados.

Outro recurso interessante no andamento da frente é o incentivo da criatividade e da inovação nos órgãos envolvidos. Isso porque, dessa forma, os servidores terão liberdade de propor soluções para melhorias e priorização de programas e projetos, tornando a frente uma solução coletiva.

Além disso, a comunicação possui um papel importante no processo cultural, pois a partir de campanhas internas e informes, o compartilhamento de informações dá transparência, conhecimento e a sensação de pertencimento e participação nos processos aos servidores. Ou seja, é preciso que a prefeitura se comprometa com a transformação da cultura organizacional interna, difundindo conceitos de eficiência e controle de resultados. Além disso, ter a capacidade necessária de se analisar criticamente os métodos e processos de trabalho, com acompanhamento das metas pactuadas. O suporte das lideranças da frente e dos setores envolvidos é de grande importância para a disseminação do método e mudança dessa cultura.

# SUSTENTABILIDADE



Para perenidade das ações, além serem responsáveis pela frente nos municípios após a saída do parceiro técnico, são sugeridos a criação de Comitês de Sustentabilidade. O grupo é composto predominantemente por servidores já envolvidos com a frente em

andamento e também por outras pessoas engajadas e dispostas a contribuir mais ainda para a continuidade das ações. É importante ressaltar que os participantes do Comitê necessitam ter bom relacionamento e influência entre os departamentos e secretarias.

Os servidores escolhidos para participarem dos Comitês de Sustentabilidade devem possuir conhecimento ou interesse em aprender sobre o tema da frente, além de ter disciplina para acompanhar a evolução dos projetos sob sua responsabilidade.

Em linhas gerais, as atribuições do Comitê são:

- Dar continuidade as ações já implementadas pela frente;
- Zelar pela manutenção da qualidade na execução;
- Organizar as reuniões de nível, mantendo o foco e objetividade;
- Estabelecer prazos e tarefas definidas, com a indicação de responsáveis;

Com isso, o grupo conseguirá garantir o alinhamento e o andamento dos trabalhos, assim como monitorar e aprimorar as ações

sistêmicas. Outro ponto positivo é a validação de modelos de gestão e estruturar soluções para replicabilidade e uma maior gestão do conhecimento adquirido pelas práticas.

Na frente de Aprimoramento de Compras em Licitações em Paraty, especificamente, além do diagnóstico do processo, um passo-a-passo foi discutido com os servidores e também propostos indicadores para se acompanhar a eficiência do processo de compras pelo governo municipal. O intuito era que o impacto da saída do parceiro técnico fosse o menor possível.

Nos municípios participantes da rede, a partir de sua frente de Sistematização e Sustentabilidade, a Comunitas apoia a transição das frentes do parceiro técnico para os servidores, por meio de diagnósticos, monitoramento, proposição e orientação de ações ao parceiro técnico. O intuito é sempre empoderar os servidores e mitigar, ao máximo, os impactos da saída da consultoria. O acompanhamento das reuniões e resultados é realizado pela Comunitas, mesmo após a prefeitura ter assumido os processos.



# **METODOLOGIA**



Para implementação da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais são utilizados diversos métodos gerenciais para identificação do cenário e a construção de eventuais planos de correção. Outras informações complementares sobre a metodologia também estão presentes na Cartilha de Replicabilidade – Equilíbrio Fiscal.

## PDCA

Assim como na frente de Equilíbrio Fiscal, o PDCA (Plan, Do, Check e Act) pode apoiar no controle e captura de resultados da frente de Aprimoramento de Compras Governamentais. Esse método de gestão pode ser traduzido para o português como: Planejar, Fazer, Verificar e Agir. Com o ciclo contínuo do PDCA, além do próprio controle

e captura de resultados, permite avaliações sistemáticas dos processos, proporcionando as mudanças necessárias de maneira eficiente e melhorias contínuas. Com ele é possível trabalhar a resolução de problemas, o entendimento do papel de cada um no esforço coletivo e no aprendizado contínuo.



Figura. PDCA

**P = Plan (Planejar):** na primeira etapa do ciclo, o gestor deve estabelecer metas e identificar os elementos causadores do desvio que impedem o alcance das metas esperadas. É preciso analisar os fatores que influenciam esse problema, bem como identificar as suas possíveis causas. Ao término, é desenvolvido um plano de ação com contramedidas.

**D = Do (Fazer):** devem ser realizadas as atividades e as contramedidas que foram previstas e planejadas dentro do plano de ação.

**C = Check (Verificar):** o gestor precisa monitorar e avaliar continuamente os resultados obtidos com a execução das atividades. São avaliados os processos e os resultados, confrontando-os com o planejado, com objetivos, especificações e estado desejado, consolidando as informações, eventualmente gerando os relatórios específicos.

**A = Act (Agir):** na última etapa do ciclo, é preciso tomar as providências definidas nas avaliações e relatórios sobre os processos. O gestor deve continuamente desenhar novos planos de ação para melhoria da qualidade do procedimento, sempre orientado para a correção de desvios e visando à busca por resultados.

O PDCA é um método de gestão fundamental para o desenvolvimento do projeto, pois ele permeia toda a metodologia de busca de eficiência desenvolvida pelo parceiro técnico. Os próximos tópicos detalham todo o fluxo de trabalho que compõem o ciclo do método de gestão.

## Diagnóstico

O diagnóstico é o ponto inicial para qualquer frente executada nos municípios do Juntos. A partir do entendimento de como está o cenário, condições podem ser avaliadas e planejadas para que se formalizem metas de melhorias. Para a frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, a situação não foi distinta.

O trabalho teve duração oito meses, sendo dividido em duas grandes Macroetapas – Planejamento e Controle e Captura de

Resultados – sendo que a primeira delas é dividida em cinco etapas menores, que são: mapeamento do processo de compras governamentais municipais, definição de indicadores de desempenho, identificação de oportunidades de melhoria, reprojeto dos processos e elaboração do plano de implantação. Com o cumprimento de todas as etapas, condições serão geradas para o ganho de eficiência no processo de compras públicas.

Etapas	Meses							
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Planejamento</b>								
Mapeamento do Processo de Compras								
Definição de Indicadores de Desempenho								
Identificação de Oportunidades de Melhoria								
Reprojeto dos Processos								
Elaboração do Plano de Implantação								
<b>Acompanhamento e controle dos resultados</b>								

**Gráfico.** Cronograma de trabalho da frente de trabalho

# DIAGNÓSTICO



Inicialmente foi realizada uma análise comparativa com outros municípios de mesmo porte e com receitas semelhantes de Paraty, para a identificação de oportunidades. Em paralelo, foram realizadas análises dos documentos, bases de dados e sistemas de informação, assim como entrevistas com os

envolvidos e consideradas pessoas chave para o processo de compras públicas municipais. O parceiro técnico considera no seu diagnóstico o mapeamento de quatro aspectos e o seu desempenho, para que os objetivos sejam alcançados:

- Processos:** define a sequência de trabalho que deve ser conduzida para alcançar o resultado esperado;
- Estrutura:** define a divisão do trabalho, incluindo a responsabilidade e autoridade dos envolvidos;
- Recursos Humanos:** define a quantidade a capacidade técnica das pessoas envolvidas para o novo processo;
- Recursos Tecnológicos:** define como a informação será desenvolvida e disponibilizada para a tomada de decisão.

Após todo este levantamento, foram identificadas os seguintes fluxos de processos de compras executados dentro da prefeitura de Paraty:



Figura. Macrofluxo de todas as modalidades dos processos de compras

Com o levantamento dos macroprocessos, inicia-se a análise dos processos e atividades relacionadas. Para isso, o parceiro técnico conta com o Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo, também chamado de DEIP. Ele tem como objetivo visualizar todas as interações com os entes externos, dentro das

categorias: Entradas e Saídas de Informação, Resultados, Suporte e Regulamentação. Após a elaboração do DEIP, cria-se condições para se desenvolver de maneira aprofundada os fluxos de processo que englobam a o processo de compras.

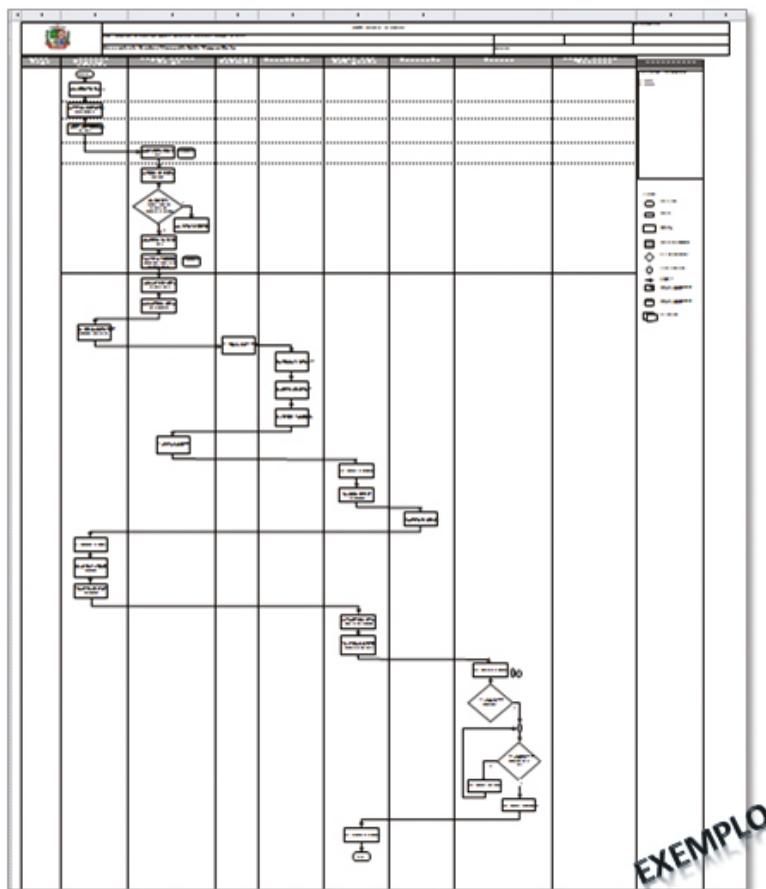


**Figura.** Diagrama de Escopo e Interfaces do Processos (DEIP). Ferramenta utilizada pelo parceiro técnico Falconi Consultores de Resultado.

O DEIP permite o embasamento e apoia a leitura dos fluxogramas para a realização de compras públicas, independentemente de sua modalidade. Foram gerados diagramas para cada uma das entidades envolvidas em compras, visando o entendimento do processo dentro da prefeitura.

Em paralelo com os diagramas, fluxogramas foram desenvolvidos para se compreender

o processo e identificar as desconexões em cada atividade descrita nos documentos e nas entrevistas. Foram gerados detalhando cada uma das tarefas previstas considerando as modalidades de compras e também as entidades envolvidas. Dessa forma, oportunidades de melhoria e eficiência podem ser identificadas no processo de compras.



**Figura.** Exemplo de fluxograma de uma atividade dentro do processo de compras mapeado. A partir dele são encontradas as desconexões e oportunidades.

Uma vez identificados os fatores geradores de inconsistência, foram realizadas análises para apontar como tais ações impactam nos fluxos e quais oportunidades podem ser geradas.

O parceiro técnico mapeou a partir de todos os insumos recebidos pela prefeitura de Paraty que, ao todo, são 279 etapas que compõem o fluxo de compras por licitações, 86 etapas para o de compras diretas e 85 etapas para a modalidade de aditivos/convênios.

processos atual, uma proposta de reprojeto é desenvolvida. Nesta fase são definidos toda a nova cadeia de processos para que os gargalos identificados no mapeamento sejam solucionados. Um documento é gerado e apresentado para as lideranças para que ocorra a validação e formalização da implantação dos novos processos. Em Paraty, especificamente, foi desenvolvido um tutorial para que fosse disseminado para os servidores e gestores, além de ser subsídio para treinamentos posteriores.



**Figura.** Comparativo entre o fluxo identificado e a proposta de reprojeto dos processos

Com a validação, os processos são redefinidos para que se alcance os resultados previstos. Os pontos identificados como gargalos são atacados para que sejam solucionados, contribuindo para a redução de inconsistências e, conseqüentemente, maior eficiência. O reprojeto também inclui a geração

de indicadores para que o novo processo seja medido e acompanhado de maneira consistente. O documento de formalização, seja ele uma apresentação ou tutorial, deve indicar quais mudanças serão realizadas, quais benefícios previstos e também orientar a forma que serão feitas as mudanças.

## Definição de Metas e Indicadores

As metas são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar os resultados, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança, etc. Uma meta está sempre associada ao produto de um processo

utilizado e seu respectivo indicador.

Para que o alcance das metas seja acompanhado, em certos cenários serão necessários a criação de indicadores que anteriormente não existiam. Nestes casos, o engajamento e a conscientização dos servidores deverão ser trabalhados desde o início.

Uma boa meta deve possuir as seguintes características:

**Específico:** sem mudanças

**Mensurável:** sem mudanças

**Atingível:** sem mudanças

**Relevante (ou realista):** as metas devem avaliar precisamente a mudança que o projeto aspira gerar, mas precisam ser realistas e ter limites;

**Temporizável:** sem mudanças

# DEFINIÇÃO DE METAS E INDICADORES



Existem diversos tipos de metas que podem ser monitoradas pelos gestores de projeto, avaliando os resultados continuamente. A elaboração de uma meta varia de acordo com os objetivos pactuados e a finalidade do projeto.

O atingimento das metas é acompanhado por indicadores de desempenho, que mensura se os resultados e a implantação dos novos processos estão sendo atingidos ou não.

Como o eixo norteador do diagnóstico é a obtenção de maior eficiência, os indicadores normalmente utilizados são os indicadores quantitativos, como tempo ou custo. Quanto melhor o desempenho, maiores resultados serão atingidos. Especificamente no processo de compras, o indicador sugerido foi o de temporalidade, para que os gargalos sejam mínimos e a eficiência seja a maior possível.



Figura: proposta de indicador de temporalidade do processo de compras

Para que os novos processos sejam implementados e os indicadores sejam utilizados, são desenvolvidos planos de ação para a implementação do reprojeto. Este plano, assim como indicadores são definidos e pactuados com as lideranças na prefeitura (Prefeito e Comitê Gestor), possibilitando o desenvolvimento e incorporação das novas ações e uma gestão da mudança para mitigar impactos e outras dificuldades. Cada ação

necessita ter um responsável e precisam ser acompanhados nas reuniões de N3, N2 e N1, com os seus respectivos avanços e desvios, assim como as contramedidas. Com um acompanhamento sistemático das ações, uma meta para redução de despesas poderá ser alcançada.

Para embasar e apoiar o plano de implementação, um tutorial foi desenvolvido pelo parceiro técnico para os servidores

apresentando os novos procedimentos e rotinas do trabalho. O objetivo do material é assegurar o cumprimento do novo processo em cada uma das modalidades. Ele contém os fluxogramas reprojeto e procedimentos

operacionais padrão (POPs) para atividades críticas. Com os servidores munidos de documentação e treinamentos adequados, o engajamento é maior e eventuais resistências reduzidas.



*Figura. Modelo do tutorial do processo de compras em Paraty*

Além do próprio reprojeto dos processos de Compras, outros pontos devem ser considerados para que os trabalhos não se resumam apenas ao diagnóstico:

- **Proposição de metas e ganhos** no projeto que não sejam somente financeiros;
- **Construção de indicadores** (por exemplo, de temporalidade);
- **Plano de trabalho para implantação** do reprojeto bem estruturado e adequado com as funções dos envolvidos.

# CONTROLE E CAPTURA DE RESULTADOS



Esta fase concentra os outros itens do ciclo PDCA: o Fazer, o Verificar e o Analisar. O parceiro técnico atuou nesta fase nos três últimos meses, com o objetivo de transferir a dinâmica para os servidores após a saída da consultoria. No Controle e Captura de Resultados são utilizadas ferramentas para

que o monitoramento seja eficiente e bem executado, tais como: Diagrama de Pareto, Diagrama de Ishikawa, Gráfico de Ações e Análise de Causa-raiz (ou 5 Porquês). Além das informações apresentadas nesta publicação, outros conceitos podem ser vistos na Cartilha de Equilíbrio Fiscal.

## Verificação de Resultados

Para se identificar o não cumprimento das metas, é necessário avaliar quais fatores mais influenciaram para esses desvios. Após a análise, são buscadas contramedidas para se corrigir o desvio e para que ele não se repita no mês seguinte. Os Relatórios de Desvios são documentos elaborados todas as vezes que forem identificados desvios em relação às metas acumuladas e quais serão as ações desenvolvidas – as contramedidas – para solucioná-los.

Para uma análise mais visual, comumente são utilizados faróis de cumprimento ou não das metas: quando a meta é cumprida, o farol é verde; quando não se alcança a meta o farol se torna vermelho. Para as metas não alcançadas, busca-se quais foram as causas do não atingimento e quais ações devem ser realizadas para que as metas voltem a ser atingidas no período seguinte.

No relatório de controle e captura de resultados, devem constar os desvios, quais foram os fatores que mais influenciaram para o resultado negativo e quais ações serão propostas para que as causas sejam corrigidas. Os desvios, quando identificados, podem avaliar a

efetividade dos indicadores de desempenho, assim como as melhorias necessárias para que as metas sejam alcançadas. As ações devem ser validadas pelo Comitê Gestor e pelo prefeito para que, após isso, sejam realizadas. O espaço para discussão e validação das ações são as reuniões de nível mensais (N3, N2 e N1). As reuniões possibilitam avaliar se as ações planejadas na frente de trabalho estão trazendo os resultados e efeitos esperados.

Os desvios são localizados a partir do resultado da comparação da meta prevista com o realizado naquele período, caso o resultado seja igual ou acima da meta prevista o resultado foi alcançado; se não, existe um desvio naquele período. O Relatório além de mostrar quais foram os desvios encontrados, devem propor ações para atacá-los, contendo prazos, os responsáveis, os recursos alocados e as formas de monitoramento e controle. O plano efetivo é aquele que contém medidas para eliminar ou minimizar as causas fundamentais. É importante que os planos indiquem: a causa fundamental do desvio com orientação para a solução do mesmo, com clareza e objetividade e, por fim, um prazo de ação real e adequado.

Para a identificação de causas e a elaboração de planos de ação, a parceira técnica lança mão de diversas ferramentas da administração: diagrama de Pareto, diagrama de Ishikawa e os 5 Porquês.

Independentemente da ferramenta, os desvios

são tratados para que se alcancem as metas pactuadas e melhorem o resultado. Caso as causas dos desvios não sejam identificadas ou tratadas, a probabilidade do não atingimento das metas será maior e de um impacto negativo nos resultados acumulados será ainda maior.

### Nome do Indicador

Indicador do processo		Responsável		Área					
Meta Mensal	Realizado mensal	Desvio	Data da medição		Data da elaboração				
Causa primária			Análise de Causas		Causa fundamental				
			Causa secundária						
Ações Corretivas									
Ações fundamental	Ação	Responsável	Onde	Previsto		Realizado		Status	Impacto
				Início	Término	Início	Término		

**Tabela.** Modelo de relatório de desvios utilizado pelo parceiro técnico

A partir desses passos, é gerado um relatório de desvios com ações para correção desses problemas, que serão executadas no mês seguinte. As contramedidas podem ser também incorporadas ao Plano de Ação inicial, desenvolvido durante a fase de Diagnóstico. Isto ocorre para que as lições aprendidas sejam documentadas e indiquem

os desafios e quais foram as soluções encontradas para enfrenta-lo durante a execução do projeto.

É fundamental a identificação dos problemas para que sejam solucionados da maneira mais breve possível, para que não impactem o alcance das metas pactuadas.

# ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES

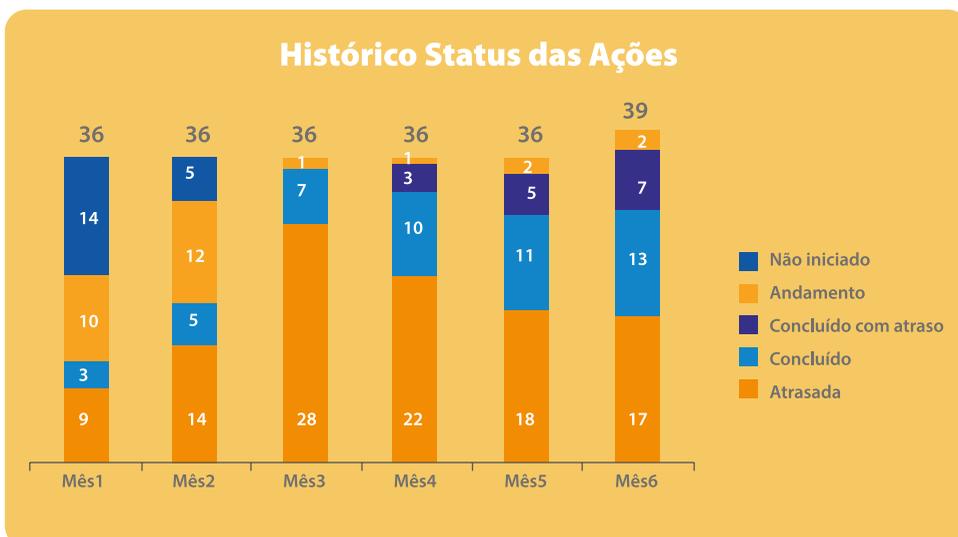


Uma das maneiras de se acompanhar a realização de um projeto é a partir da conclusão das suas fases ou atividades. Existem diversas ferramentas disponíveis para este tipo de acompanhamento em projetos. Em termos práticos, o acompanhamento das atividades realizadas tem como foco principal melhorar a gestão e o controle de um projeto. A partir dela é possível identificar os desvios entre o planejado e realizado. É um eficiente instrumento gerencial de acompanhamento de projetos e, além dos desvios, tendências podem ser realizadas, uma vez que seus resultados contemplam todo o ciclo de vida do projeto. Este tipo de ferramenta é utilizado para acompanhar a evolução das ações executadas, atrasadas e quais são aquelas que estão impactando mais no cronograma de execução.

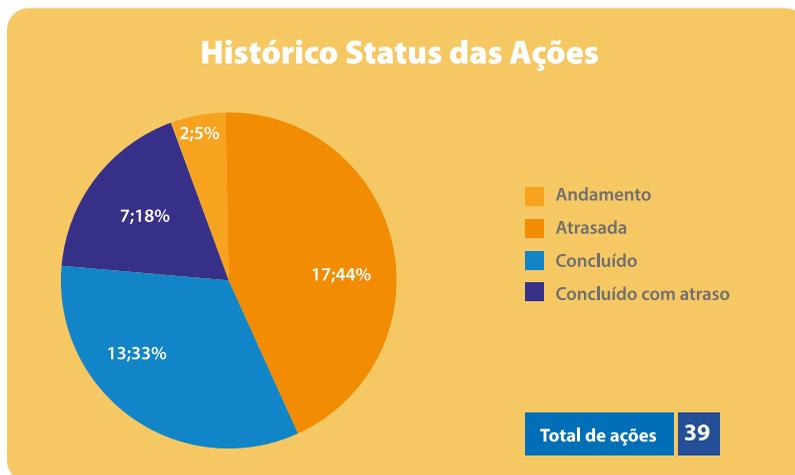
Serão apresentadas duas maneiras de acompanhamento: gráfico de histórico e evolução do projeto ou a partir de uma

Curva "S". Cada uma delas possui um grau de complexidade, mas ambas possuem o intuito de se acompanhar a evolução, os desafios e a proximidade de conclusão de um projeto.

O primeiro deles é a partir do histórico e evolução do projeto. A partir de uma sequência de barras empilhadas, o gestor consegue observar a quantidade de ações previstas no período de acordo com o seu status (não iniciado, andamento, concluído, concluído com atraso ou atraso). O parceiro técnico, de acordo com sua conceituação metodológica, acompanha o projeto a partir de ações e etapas. Uma ação é composta por um conjunto de etapas. Com essa classificação, os desvios podem ser identificados com um grau de profundidade e podem ser solucionados antes que impactem no cronograma. Além disso, reproduz graficamente as atualizações de um projeto, quando ações ou etapas são incluídas ou excluídas durante a implantação.



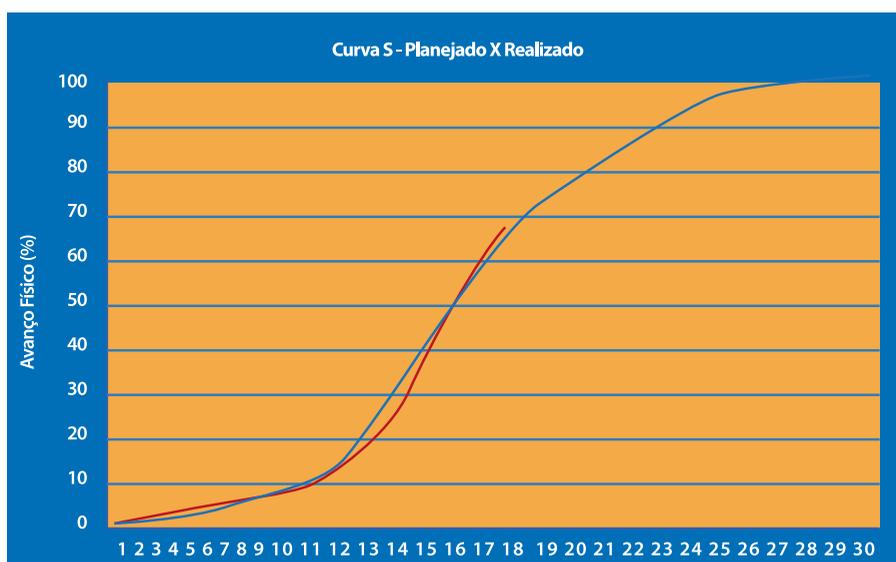
Além das barras empilhadas, o gráfico de pizza também pode ser utilizado para a representação específica de um período de acompanhamento.



**Gráfico.** Representação das ações em um período durante um período.

Uma outra forma, mais complexa, de acompanhamento de um andamento de um projeto é a partir de uma Curva "S". Existem dois tipos de Curva "S" que podem ser implementadas: a física e a financeira, sendo a primeira para acompanhamento de prazos e de realização das ações; a segunda para visualização dos custos envolvidos durante toda o projeto. As formas de se analisar os

dois tipos são semelhantes. Especificamente na frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, a ferramenta pode ser utilizada para verificação da implementação das ações na prefeitura, ou seja, o tipo de curva utilizada era a física. Os resultados e a evolução da curva eram apresentados nas reuniões previstas da sistemática de acompanhamento (N3, N2 e N1).



**Figura.** Modelo de Curva "S" do tipo físico, que acompanha a evolução das ações em uma escala de tempo.

# ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES



A representação da Curva “S” é um gráfico de valores acumulados, cujo eixo horizontal representa o tempo e o eixo vertical, a quantidade acumulada medida no projeto, normalmente representando o avanço físico em porcentagem ou o financeiro em unidades monetárias. A curva pode assumir qualquer forma, dependendo do fenômeno que ela representa.

A ferramenta tem esse nome por ter uma

característica que se repete na grande maioria dos projetos: o trabalho realizado nas fases iniciais e finais é inferior ao realizado nas fases intermediárias. Quando esses valores são acumulados, geram uma curva com um aspecto de um “S” que representa esse avanço pequeno no início e fim do projeto. Se forem utilizados os valores absolutos, no lugar do acumulado, o resultado será normalmente uma curva semelhante à uma “montanha”.

Os pontos fortes de uma Curva “S” são:

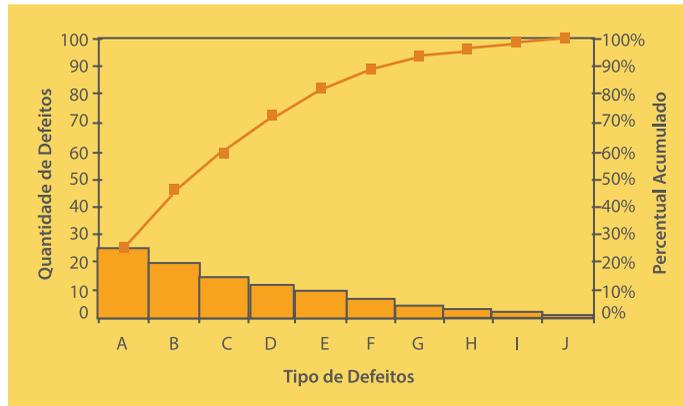
- Identificar os desvios de um projeto, sejam eles de custo ou prazo;
- Visualizar tendências como atrasos e adiantamentos de custo e prazo;
- Melhorar a tomada de decisão das lideranças;
- Realizar contenção e mitigar riscos com maior eficácia;
- Acompanhar toda a execução das ações.

## Diagrama de Pareto

O Diagrama de Pareto é um recurso gráfico que tem o objetivo de compreender a relação ação - benefício, ou seja, ele permite selecionar prioridades quando há um grande número de problemas. O diagrama é uma técnica de estatística e utilizado como uma das ferramentas básicas da qualidade.

Segundo esse princípio, os itens significativos de um grupo normalmente representam uma pequena proporção do total de itens desse mesmo grupo; assim a maior parte dos prejuízos é causada por um número relativamente pequeno de defeitos. A teoria de Pareto defende que 20% dos defeitos são responsáveis por 80% dos prejuízos.

Para a elaboração do diagrama, as informações sobre causas e efeitos são pesquisadas e dispostas em tabela, indicando a participação de cada causa no total de efeitos. O Diagrama é então composto uma sequência de barras que ordena as frequências das ocorrências em ordem decrescente, permitindo a localização de problemas vitais e a eliminação de perdas futuras. Muitas vezes os diagramas contam com a porcentagem comum dos valores e a porcentagem acumulada das ocorrências, tornando possível avaliar o efeito acumulado dos itens selecionados.



**Figura:** Exemplo de um Diagrama de Pareto com a sequência de barras com as frequências das ocorrências e seu percentual cumulativo

Os pontos fortes do Diagrama de Pareto são:

- Visualizar os diversos elementos do problema, permitindo a classificação e priorização destes;
- Permitir a rápida visualização dos 80% dos prejuízos significativos;
- Facilitar o direcionamento dos esforços;
- Conseguir ótimos resultados com poucas ações (20%);

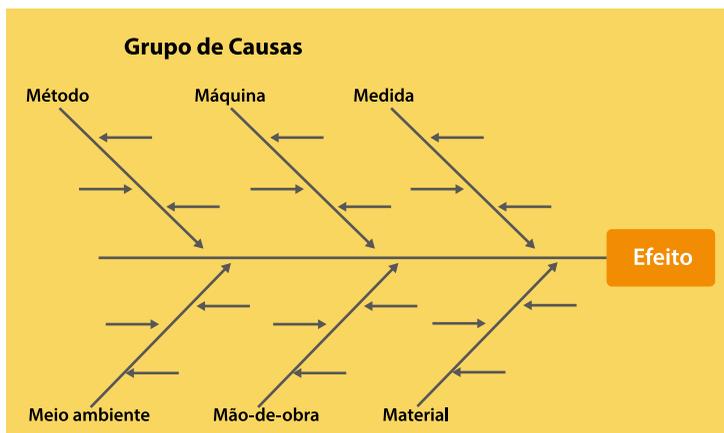
## Diagrama de Ishikawa

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou ainda Diagrama Espinha de Peixe, é uma ferramenta de qualidade utilizada para buscar e identificar as causas de um problema. O Diagrama foi originalmente proposto pelo engenheiro químico Kaoru Ishikawa, no ano de 1943, e foi aperfeiçoado nos anos seguintes.

Essa ferramenta dá ao usuário uma lista de

itens para serem conferidos por meio do qual se consegue uma rápida coleta de dados para várias análises. Essas informações são utilizadas para se obter uma localização da causa dos problemas. A partir da organização do raciocínio e da discussão sobre as causas de um problema prioritário, permite analisar as dispersões em seu processo e os efeitos decorrentes disso.

# DIAGRAMA DE ISHIKAWA



*Figura: Exemplo de um Diagrama de Ishikawa com a sequência de barras com as frequências das ocorrências e seu percentual cumulativo*

A ferramenta foi desenvolvida com objetivo de fazer com que pessoas pensem sobre as causas e possíveis razões que levam a um determinado problema. Os problemas são geralmente enunciados como uma pergunta que possui a seguinte estrutura: “por quê ocorre esse problema?” ou “quais as causas deste problema?”. É um instrumento prático que representa a forte relação que

existe entre um determinado resultado de um processo qualquer (efeito) e os diversos fatores (causas) que contribuem para esse resultado específico.

Em sua estrutura, as prováveis causas dos problemas (efeitos) podem ser classificadas como sendo de seis tipos diferentes quando aplicada a metodologia 6M:

- **Método:** toda a causa envolvendo o método que estava sendo executado o trabalho;
- **Material:** toda causa que envolve o material que estava sendo utilizado no trabalho;
- **Mão-de-obra:** toda causa que envolve uma atitude do colaborador (ex: procedimento inadequado, imprudência, etc.)
- **Máquina:** toda causa envolvendo a máquina que estava sendo operada;
- **Medida:** toda causa que envolve os instrumentos de medida, sua calibração, a efetividade de indicadores em mostrar as variações de resultado, se o acompanhamento está sendo realizado, se ocorre na frequência necessária, etc.
- **Meio ambiente:** toda causa que envolve o meio ambiente em si (poluição, calor, poeira, etc.) e, o ambiente de trabalho (layout, falta de espaço, dimensionamento inadequado dos equipamentos, etc.).

Um diagrama de causa e efeito bem detalhado tomará a forma de uma “espinha-de-peixe” (por isso é conhecido também como “Diagrama Espinha-de-Peixe”). A partir de uma definida lista de possíveis

causas, as mais prováveis são identificadas e selecionadas para uma melhor análise. Ao examinar cada causa, o usuário deve observar fatos que mudaram, como por exemplo, desvios de norma ou de padrões.

Os pontos fortes do Diagrama de Ishikawa são:

- Ajuda a focar o aperfeiçoamento do processo;
- Documenta de forma visual as causas potenciais, que podem ser revistas e atualizadas com facilidade posteriormente;
- Provê uma estrutura para o brainstorming;
- Ajuda no envolvimento de todos. Ajuda o aperfeiçoamento do processo.

# ANÁLISE DE CAUSA-RAIZ (5 PORQUÊS)



A análise de causa-raiz é uma ferramenta que consiste em identificar a causa raiz do problema. Sempre se inicia com uma hipótese inicial, a partir da qual é levantada uma sequência de “porquês”, até ser encontrada a causa raiz. É chamado também de 5 Porquês, uma vez que a pergunta costuma ser formulada cinco vezes para compreender o que aconteceu. Assim, para cada resposta (motivo), devemos perguntar o respectivo “por que” e assim sucessivamente.

Para realizar o teste dos porquês é essencial:

- Assegurar que todos os afetados pelo problema estejam na sala durante a análise da causa-raiz. Quem quer que seja deixado fora da discussão pode ser o alvo da culpa.
- Ser tolerante em relação a todos os erros na primeira vez, com atenção aos erros que sejam cometidos duas vezes. Os funcionários

não devem ser coagidos com punições severas ao descobrirem um erro para que possam seguir relatando os problemas.

- Começar com problemas pequenos. Ao começar com algo grande e importante a pressão é maior e pode não ser efetivo o teste dos porquês.

Essa ferramenta é utilizada na etapa de análise das causas do ciclo PDCA de melhoria e pode ser usada como ferramenta complementar ao diagrama de Ishikawa. Para começar é necessário caracterizar corretamente o problema (com a elaboração do o que, onde quando, com quem, qual a tendência e como do fenômeno a ser analisado). Deve-se a partir disso levantar e considerar todas as hipóteses e verificar todas elas. Caso verdadeira, prossiga a análise, caso falsa, interrompa a análise daquela hipótese.

Os pontos fortes da Análise Causa-Raiz são:

- Identifica claramente as relações entre as possíveis causas imediatas com a causa básica;
- Sua utilização é extremamente simples, não requer uso de ferramentas estatísticas;
- Tem baixo custo de implementação;
- Permite o envolvimento de diversos níveis funcionais; a partir do envolvimento no problema e na busca de soluções, cria-se o comprometimento com a solução.



**TECNOLOGIA**



Na frente de Aprimoramento de Compras Governamentais, além de uma metodologia bem estruturada e do envolvimento constante das pessoas, o uso de tecnologia é necessário para uma implementação efetiva. A utilização de sistemas tecnológicos melhora o controle de acompanhamento, reduz o trânsito de documentos “físicos” e reduz eventuais falhas de um eventual controle descentralizado em vários departamentos ou o controle manual de documentos.

A emprego de sistemas permite a construção de históricos, ou melhor, de bases de dados. Com elas pode-se avaliar os resultados, melhorar o acompanhamento e até comparar os cenários de antes e depois da implementação da frente. Os sistemas tecnológicos precisam estar alinhados também com uma proposta de padronização de atividades e também eles precisam “conversar” com outros eventuais sistemas que já estejam em uso, ou seja, precisam estar integrados.

Quando um parceiro técnico implementa uma frente na cidade, como a de Aprimoramento de Compras Governamentais, ele traz consigo novas tecnologias e ideias para realizar este acompanhamento, mas necessita também de informações internas para executá-las. Vale ressaltar que a prefeitura é responsável pelas bases de dados e sua qualidade é determinante para uma melhor execução da frente. Ambos precisam trabalhar juntos para que as metas sejam cumpridas.

O pilar de tecnologia ganha mais relevância se considerarmos os diferentes cenários que podem ser encontrados nas prefeituras, de acordo com o seu tamanho e os níveis de investimentos em tecnologia da informação (TI).

Entre as oportunidades identificadas pelo parceiro durante a fase de diagnóstico em Paraty, o parceiro técnico sugeriu no plano de trabalho a utilização de pregões eletrônicos<sup>54</sup> pela prefeitura em processos licitatórios. O pregão

é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Existem diversos sistemas de pregão eletrônicos disponíveis no mercado e um dos mais conhecidos é o Compras Net, que pode ser acessado pelo site público federal: [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

<sup>54</sup>O pregão eletrônico, por se tratar de um processo totalmente digital, qualquer fornecedor pode obter as informações e participar do pregão de qualquer local do país. E isso tende a gerar uma maior concorrência entre fornecedores e, conseqüentemente, obter menores preços. Além do órgão público, os próprios licitantes terão seus gastos reduzidos por não precisarem mais enviar representantes para a participação em licitações presenciais. A modalidade permite, ainda, que as empresas licitantes reduzam suas ofertas durante o processo licitatório. Isso sem contar a agilidade na análise de documentos dos fornecedores e também na pesquisa de

Em Campinas, primeiro município do programa Juntos a receber a frente de Equilíbrio Fiscal, conseguiu em 2013 uma economia de aproximadamente R\$196 milhões em relação aos preços referenciais dos editais. O principal motivo desse resultado foram as compras pela Internet, com o pregão eletrônico. Com a economia foi possível o descontingenciamento do orçamento municipal naquele ano. Mais informações em: [http://correio.rac.com.br/\\_conteudo/2014/01/ig\\_paulista/139458-campinas-fecha-ano-de-2013-com-superavit.html](http://correio.rac.com.br/_conteudo/2014/01/ig_paulista/139458-campinas-fecha-ano-de-2013-com-superavit.html)

Fora a informatização do processo de compras, outra possibilidade de se racionalizar os custos é controlando os estoques, principalmente de insumos e medicamentos. Com este controle, evita-se aquisição de produtos já disponíveis e reduzindo custos de manutenção dos estoques ou também a falta de insumos e medicamentos e, por necessidade e urgência, a aquisição por preços maiores do que os praticados normalmente.

Além do acompanhamento das ações e melhorias dos processos de compras e estoques, é importante se mensurar e

controlar os resultados, verificando se os prazos estão sendo cumpridos e reduzir inconsistências, da mesma forma em outras frentes, como a de Equilíbrio Fiscal. Esta fase é chamada de Controle e Captura de Resultados. A tecnologia facilita esta fase, pois além de agregar agilidade e dinamismo na análise de informações, evita o surgimento de outras inconsistências.

O parceiro técnico, em um primeiro momento, desenvolveu uma planilha em MS Excel com diversos processos automatizados a partir de macros, possibilitando uma melhora no fluxo de compras no município.

Atividade de P	Atividade de C	Atividade de A	Atividade de S	Atividade de E	Total Geral
14	10	3	9	36	36
5	12	9	14	36	36
1	7	28	36	36	36
3	20	8	21	36	36
2	21	5	18	36	36
2	15	7	17	36	36
Total Geral	38	28	68	215	215

Atividade de P	Atividade de C	Atividade de A	Atividade de S	Atividade de E	Total Geral
6	12	28	188	36	215
2	98	43	62	36	215
158	40	7	8	215	215
102	45	8	58	215	215
88	47	9	60	215	215
94	75	9	47	215	215
Total Geral	8	168	263	117	396

Figura. Modelo de uma das planilhas automatizadas para a frente.

Para uma maior aceitação por parte dos usuários, as ferramentas tecnológicas precisam ser intuitivas e funcionais, independentemente da complexidade ou não. Caso isso não seja feito – pela interface ou pelos treinamentos – as dificuldades na utilização, inseguranças e até

resistência às ferramentas poderão ocorrer, comprometendo a implementação e o sucesso da frente. Treinamentos e suporte técnico nos primeiros são fundamentais para uma mudança de cultura e eventuais inseguranças que possam surgir com uma nova ferramenta tecnológica. É



imprescindível que as equipes tenham conhecimento de todas as funcionalidades, pois o acompanhamento de desvios pode ser impactado.

Os requisitos mínimos sugeridos para se aplicar o gerenciamento da frente são:

- Computador ou notebook com processador dual-core, 4GB de memória RAM e espaço livre no disco rígido (HD);
- Microsoft Office 2010 com Excel ou superior, ou software equivalente que suporte macros;
- Fazer parte da rede interna (Intranet) do município
- Servidor interno de dados para compartilhamento de arquivos.

Caso o sistema de gerenciamento seja feito em ambiente externo (online), estes requisitos devem ser adicionados:

- Conexão de Internet banda larga;
- Navegador de Internet (por exemplo: Internet Explorer, Mozilla Firefox ou Google Chrome).

O ideal é que existam ferramentas específicas e dedicadas especialmente para acompanhamento da frente

de Aprimoramento de Compras Governamentais, pois os índices de erro são menores e há um maior sigilo das informações incluídas. Em planilhas e em um controle manual, o risco das informações se perderem é maior, assim como a insegurança dos servidores em incluir ou até danificar o documento pelo uso.

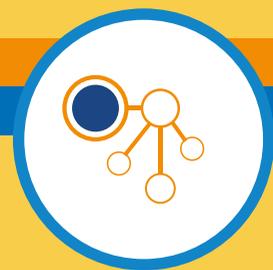
É relevante destacar que as ferramentas desenvolvidas internamente, por segurança e por melhor manutenção, devem ser documentadas e homologadas. As evoluções do sistema também precisam ser documentadas.

Um ponto de atenção levantado por em outras frentes, mas que podem se refletir também nas compras públicas é a disponibilização utilização das bases orçamentárias para as análises. Isso ocorre, pois, as bases são mantidas pelas empresas prestadoras de serviço de TI. A disponibilização dessas informações pode ser dificultada, por exemplo, devido à mudança da empresa terceirizada. A prefeitura deve ter ciência de que os dados são dela e que quaisquer resistências ou atrasos por parte do fornecedor podem ser penalizados.

Uma forma de aprimorar as compras públicas e adquirir maior transparência nos processos é a utilização de um Banco de Preços. Existem disponíveis tanto soluções tecnológicas pagas desenvolvidas por empresas privadas quanto algumas públicas, como a da Controladoria Geral da União (CGU), que está no <http://bancopreco.cgu.gov.br/>. Esses Bancos realizam comparações de preços dos insumos praticados por diversos fornecedores. Com este comparativo (também chamado de benchmarking), é possível balizar os preços médios usados nos processos licitatórios, assim como reduzir custos.

Outro ponto possível é permitir que o tempo médio de execução dos processos de compras seja reduzido, pois a fase de orçamentação, que é a de busca por orçamentos no mercado para a formação do preço médio é uma das que mais demoram. Além da agilidade no processo, o banco de preços possibilita que os órgãos públicos se previnam contra preços praticados acima do mercado ou que os preços médios colocados estejam muito abaixo do praticado, inviabilizando a licitação e atrasando as compras.

# AS CONEXÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA NOVA GESTÃO PÚBLICA



*Tadeu Luciano Seco Saravalli<sup>55</sup>*

A matriz institucional brasileira com raiz no poder estatal patriarcal garantiu por vários séculos um modelo paternalista de relação com a sociedade, onde sob a égide do Estado do Bem Estar Social se supria grande parte das necessidades da população.

Contudo, nos últimos 15 (quinze) anos, principalmente a Gestão Pública Municipal se tornou um grande desafio para os agentes políticos e gestores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, a judicialização da saúde pública, as atuações dos órgãos de controle, além da crescente participação social, colocam os Chefes do Poder Executivo Municipal na linha de frente de ações judiciais, denúncias, rejeição de contas públicas, as quais afetam a capacidade desses mandatários desenvolverem sozinhos uma administração pública eficiente.

Atualmente, observa-se a incapacidade fiscal (modelo econômico), a insuficiência de governabilidade (modelo político) e disfunções burocráticas (modelo administrativo). Nesse contexto, o modelo de Gestão Pública e a relação Estado-Sociedade se redefinem nos 3 (três) níveis de governo e apontam para a necessidade de implantação de uma Gestão Pública Contemporânea com

novas conexões entre o público e o privado, capaz de suprir os anseios da população e novas perspectivas e modelos de gestão pública surgem visando o cumprimento do princípio da eficiência estampado na Constituição Federal de 1988.

A conceituada Nova Gestão Pública ou new public management, que teve início na década de 1970 no Reino Unido, transferiu conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, avançando fortemente no Brasil no Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, abrindo espaço para que o Estado investisse naquilo que é essencial. Ao longo dos anos, a sociedade começou a requisitar o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público, a Nova Gestão Pública absorveu também um discurso, que enfatiza a democracia e a participação, ou seja, a dimensão sociopolítica da gestão.

É tempo do desenvolvimento do senso cívico dos cidadãos, das instituições e do setor empresarial reconhecendo a relevância do investimento social privado em ações como o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável liderado pela Comunitas, na busca de uma Nova Gestão Pública com

<sup>55</sup>O autor é advogado na área de Direito Público, Especialista em Gestão Pública pela UFScar, Pós-Graduando no Master em Liderança e Gestão Pública com Módulo Internacional na Harvard Kennedy School of Government do CLP – Centro de Liderança Pública, Membro do Grupo Temático Clima e Energia da Rede Pacto Global da ONU e exerce atualmente o cargo de Secretário Municipal de Gabinete de Birigui-SP.

engajamento dos gestores e participação social.

A Comunitas é uma organização da sociedade civil criada no ano 2000, com a missão de contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e, assim, estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social do país. A organização conta com o apoio de líderes de grandes empresas, engajados em suas várias frentes de atuação. Para a Comunitas, as empresas brasileiras podem contribuir, de maneira significativa, para a superação dos problemas de ordem econômica e social em várias regiões do país, uma vez que enfrentam desafios crescentes em seus negócios para a melhoria da gestão, na qualidade e no impacto social de seus investimentos, os quais decidiram atuar em coalisão por um mesmo propósito: inovar no modelo de investimento social corporativo existente no País. O programa Juntos é liderado pela Comunitas, visando estimular o engajamento dos setores público, privado e sociedade no desenvolvimento do País.

Uma das principais características do programa Juntos é o pluripartidarismo, a valorização da participação da sociedade na administração pública com a inclusão dos cidadãos no debate e na tomada de decisões sobre as prioridades dos municípios, sem qualquer ônus financeiro para o ente público. O envolvimento dos líderes empresariais é outro diferencial, além de investirem recursos, eles fazem parte de um Núcleo de Governança, em que podem compartilhar suas experiências em gestão com integrantes das prefeituras, acompanhar a evolução das iniciativas e ainda colaborar na definição das

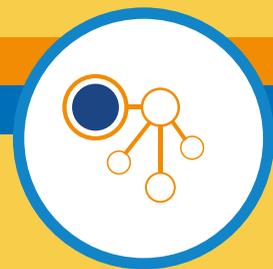
diretrizes.

Nesse sentido, o programa Juntos foi criado com foco nos governos municipais, esferas administrativas mais próximas da população. Sua proposta é mostrar que a iniciativa privada, a sociedade e as prefeituras podem investir em parcerias inovadoras que fortaleçam a gestão pública, promovam o desenvolvimento local e melhorem os serviços à comunidade. Com esse laboratório de boas práticas, uma das metas da Comunitas é desenvolver ações duradouras, que podem ser replicadas em outras cidades.

A relação entre o Poder Público Municipal e a Comunitas para implantação do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável se inicia através da assinatura de um convênio, sem ônus financeiro para a municipalidade, firmando-se um pacto de transparência, comprometendo-se a exibir todas as informações consideradas fundamentais para o andamento dos projetos, a partir de um diagnóstico realizado no município. A Comunitas, por sua vez, traz as consultorias, os investidores e os métodos de trabalho para a implantação do programa no município, buscando resultados positivos avaliados pelo Núcleo de Governança. O programa tem 5 (cinco) Pilares de Atuação: Gestão, Inovação, Fortalecimento, Engajamento e Hub de parcerias. Atualmente, o Programa Juntos se desenvolve em Campinas-SP, Curitiba-PR, Juiz de Fora-MG, Itirapina-SP, Pelotas-RS, Paraty-RJ, Santos-SP, Teresina-PI, São Carlos-SP, Limeira-SP, Brotas-SP e Corumbataí-SP.

Em verdade, a relação institucional de gestão inovadora da Comunitas com os Municípios se assemelha a uma concepção de relacionamento entre Estado e

# AS CONEXÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA NOVA GESTÃO PÚBLICA



sociedade civil, originária das primeiras organizações do Terceiro Setor dedicadas às atividades filantrópicas e de associativismo comunitário e voluntário, que aparecem de forma frequente e típica no modo de vida americano. Essa origem se expressa nos valores dos *Founding Fathers*<sup>56</sup> do ideário político dos Estados Unidos da América, na qual o Estado não centraliza em si todas as responsabilidades e papéis necessários ao desenvolvimento social. Um dos traços mais característicos do funcionamento e do crescimento do Terceiro Setor norte-americano é que ele mantém a capacidade de atrair tanto a cooperação individual das pessoas, quanto a contribuição expressiva das empresas, fortalecendo as características democráticas do modelo do governo, sem tendências ideológicas.

O que se observa é que a própria sociedade civil cria novas ferramentas de melhorar a gestão pública, onde há um propósito de uma organização da sociedade civil na inovação de um modelo de investimento social corporativo, que envolve líderes empresariais, os quais além de investirem recursos, fazem parte de um Núcleo de Governança.

Por fim, a Comunitas, que é a responsável pelo programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável está inserida como uma das instituições da sociedade civil brasileira que trabalham com firme propósito de desenvolvimento da cidadania, enfrentando os ditames governamentais, procurando romper os muros e abrir novos caminhos. Certamente, a trilha implantada na prática da seara política-administrativa é muito recente, se desdobrando em expansão e retratação de algumas iniciativas, que por vezes, foram necessárias alterações de rota. Além disso, sua disseminação em grande escala nos mais variados municípios do Brasil através das Cartilhas de Replicabilidade requer a adequação às particularidades locais, a fim de não se apresentar um pacote fechado de medidas, para municípios totalmente diferentes. Porém, não há como negar a visão inovadora de fortalecimento do que foi conquistado, criado e inserido na gestão pública brasileira, reforçando a contribuição para a melhoria desta instituição como de outras futuras para impulsionar, posteriormente, a conexão entre o público e o privado de cada localidade do nosso país, reconstruindo uma nova matriz institucional.

<sup>56</sup>*Founding Fathers: Também chamados de Founding Fathers of United States, são os Pais Fundadores dos Estados Unidos, os líderes políticos que assinaram a Declaração de Independência ou participaram da Revolução Americana como líderes dos Patriotas, ou que participaram da redação da Constituição dos Estados Unidos onze anos mais tarde. Durante a Guerra da Independência, os Pais Fundadores se opuseram aos Lealistas, que apoiavam a monarquia britânica e eram contra a independência (grande parte dos Lealistas permaneceram nos EUA após 1783 e apoiaram o novo governo). A expressão Founding Fathers ("Pais Fundadores") é creditada a Warren G. Harding, Senador e 29º Presidente dos Estados Unidos. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Pais\\_Fundadores\\_dos\\_Estados\\_Unidos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pais_Fundadores_dos_Estados_Unidos)*



# **GLOSSÁRIO**



**Administração Direta:** corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais. É o conjunto de órgãos criados na estrutura de cada uma das pessoas políticas para o exercício das funções administrativas e outras atípicas. Assim, corresponde aos órgãos que integram a estrutura da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios (atuação direta, ou desconcentrada, do Poder Público).

**Administração Indireta:** é constituída por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica. É o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e criadas para o exercício de funções específicas. São as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, como também associações e consórcios públicos. Também fazem parte da Administração Indireta as chamadas entidades privadas que concorrem com o Estado para a realização de atividades de interesse social.

**Concessão Pública:** consiste na delegação da prestação de serviço público pelo Poder Público concedente, por prazo determinado, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, mediante licitação na modalidade de concorrência.

**Concorrência:** é a modalidade de licitação que se realiza, com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital convocatório.

**Concurso:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital. Nesta modalidade não existe a fase competitiva de disputa por preço.

**Convite:** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto licitado, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pelo órgão licitante, que deverá fixar em local público a cópia do instrumento convocatório para estender aos demais interessados cadastrados na correspondente especialidade.

**Leilão:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento.

**Licitação:** é um procedimento administrativo, regulamentado por lei e pelo respectivo edital (também chamado “ato convocatório”), que determina critérios objetivos para seleção da proposta de contratação mais vantajosa à Administração Pública.

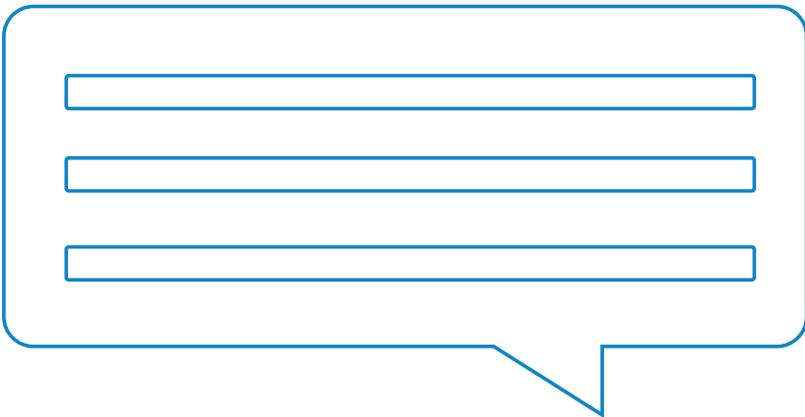
**Parceria Público-Privada (PPP):** é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferiores a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. Difere ainda da lei de concessão comum pela forma de remuneração do parceiro privado. Na concessão comum, o pagamento é realizado com base nas tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos. Já nas PPPs, o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos.

**Pregão:** uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. O pregão pode ser eletrônico ou presencial.

**Órgãos Públicos:** são as unidades de atuação, pertencentes a uma entidade estatal, com atribuições próprias, porém não dotados de personalidade jurídica própria. Um exemplo de órgão público são as secretarias municipais.

**Serviço Público:** é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade da população, sob regime jurídico predominantemente público.

**Tomada de Preços:** é a modalidade de licitação entre 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 necessária qualificação.





# **RECOMENDAÇÕES**

## GERAIS

## RECOMENDAÇÕES GERAIS



As recomendações gerais são sugestões apreendidas pelas experiências pela frente de Aprimoramento de Compras Governamentais. São as lições aprendidas que foram levantadas e podem auxiliar as novas prefeituras que queiram implementar a frente. As recomendações podem ser consideradas também como um guia rápido para determinadas situações que ocorram durante o projeto. E também apoiam a sustentabilidade. Temas como liderança, engajamento e método foram considerados nas recomendações abaixo.

As lideranças da frente precisam apoiar os envolvidos sempre. Eles são os agentes de mudança e os responsáveis por legitimar o que está sendo implementado. O prefeito é o principal patrocinador das frentes no município e deve participar das decisões estratégicas.

Somente com uma mudança de cultura a frente será sustentável. Os servidores precisam entender e comprovar que a iniciativa é positiva para todos. É importante demonstrar os resultados do diagnóstico e engajá-los em todo o processo.

Uma comunicação efetiva e transparente diminui a impopularidade das ações. Os servidores escolhidos para participarem da frente também precisam ser comprometidos e interessados em implementar mudanças nas rotinas que precisam ser aprimoradas.

As reuniões de Governança são apresentadas as estratégias e os desdobramentos das entregas efetuadas. A participação ativa do Comitê Gestor e o prefeito propiciam esses resultados.

Os Planos de Ação precisam destacar quais são os responsáveis, quais ações necessárias e quais são os recursos necessários. As pessoas indicadas pelo plano precisam estar comprometidas com a frente e executar as ações de acordo com o planejado.

Quando ocorrer alterações nos servidores envolvidos na frente (por exemplo: mudança de servidores), o substituto deve ser informado do histórico de ações, bem como ser empoderado entre os envolvidos da frente. Isso atenua a redução de engajamento nas atividades ou em possíveis discontinuidades da frente;

As rotinas previstas na sistemática de reuniões devem ser sempre mantidas, pois a ausência e as remarcações dispersam a equipe envolvida e comprometem o alcance de resultados;

Monitoramento e controle: deve ser contínuo e estar de acordo com o cronograma. Um acompanhamento bem feito gera melhores resultados.

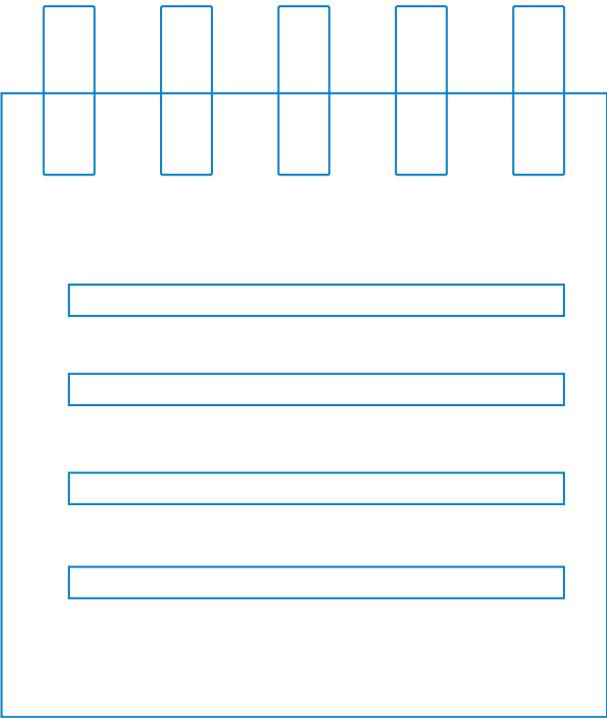
As metas propostas durante a fase de planejamento ser seguidas, pois foram geradas a partir de um potencial identificado durante o diagnóstico. As metas repactuadas ou desenvolvidas, devem continuar com o objetivo de otimizar recursos e reduzir inconsistências.

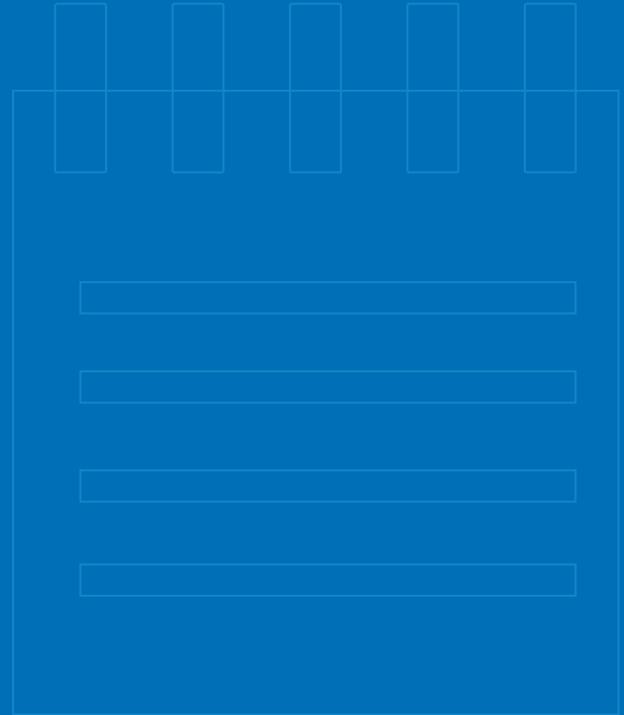
É necessário que a prefeitura disponha de técnicos empenhados em conhecer e aprender o método desde início da frente. É preciso conhecer a construção de metas, a manipulação das bases de dados e a sistemática de acompanhamento dos desvios. Os participantes da frente devem internalizar os conhecimentos e executar as ações indicadas pelo parceiro técnico. Conhecer e executar os processos são fundamentais para a continuidade do equilíbrio fiscal no município.

Os participantes da frente devem ter ciência de que o processo demanda tempo para ser internalizado para ele se transformar em uma rotina. O empenho e a participação são fundamentais para a continuidade das ações.

Para as lições aprendidas, o importante é propiciar discussões sobre as experiências vivenciadas durante o primeiro ciclo de vida do projeto. Compartilhar ideias e práticas (positivas ou não) permite a sustentabilidade e a perenidade do projeto.

Para acompanhamento de práticas inspiradoras e de novidades sobre o Programa Juntos, acesse a plataforma: [www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br).





# **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

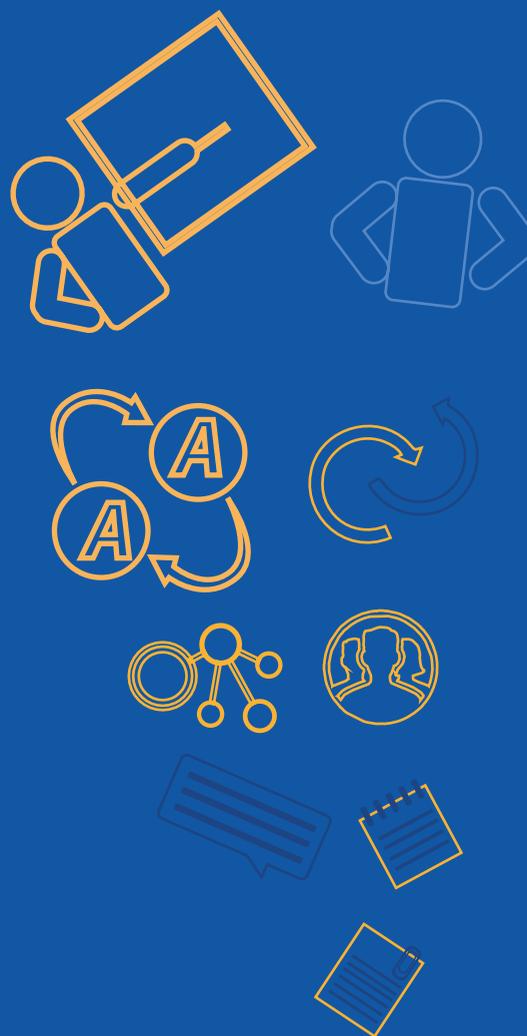
## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- **BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.** Direito Administrativo. 5ª ed. Reformulada. São Paulo: Saraiva, 2009.
- **DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
- **FALCONI** Consultores de Resultado. Relatórios de Controle do projeto de Aprimoramento de Compras 2014.
- **FALCONI, Vicente.** O verdadeiro poder. 2ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.
- \_\_\_\_\_. Gerenciamento pelas diretrizes. 5ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.
- **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG).** Compras Governamentais. In: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>. Acesso em jun.2016.
- **PERIARD, Gustavo.** O Ciclo PDCA E A Melhoria Contínua. In: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>. Acesso em jun. 2016.
- **RAJ, Paulo Pavarini (org.).** Gerenciamento de Pessoas em projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- **ROSA, Márcio Fernando Elias.** Direito Administrativo – Parte I. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



**juntos**  
pele Desenvolvimento Sustentável



**Comunitas**

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável