

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**Inovação no Planejamento de Compras da Administração
Pública Federal Orientada pela Missão**

**Trabalho de Conclusão de Curso no Formato de Dois
Artigos**

Filipe Ferreira Silvestre Nery Nepomoceno

**CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023**

Inovação no Planejamento de Compras da Administração Pública Federal Orientada pela Missão

Trabalho de Conclusão de Curso no Formato de Dois Artigos

Filipe Ferreira Silvestre Nery Nepomoceno

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. João Soares de Oliveira Neto

**CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023**

FICHA CATALOGRÁFICA

N441i

Nepomoceno, Filipe Ferreira Silvestre Nery.

Inovação no planejamento de compras da Administração Pública Federal orientada pela missão / Filipe Ferreira Silvestre Nery Nepomoceno. _ Cruz das Almas, BA, 2023.

77f.; il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. João Soares de Oliveira Neto.

1.Administração pública – Finanças públicas. 2. Administração pública – Planejamento – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 336

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL - PPGGPPSS
MESTRADO PROFISSIONAL**

**Inovação no Planejamento de Compras da Administração Pública
Federal Orientada pela Missão**

Trabalho de Conclusão de Curso no Formato de Dois Artigos

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado
Filipe Ferreira Silvestre Nery Nepomoceno

Aprovada em: 26 de setembro de 2023

Prof. Dr. João Soares de Oliveira Neto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Orientador

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Examinador Interno

Prof. Dr. Jeime Nunes Andrade
Instituto Federal da Bahia
Examinador Externo

DEDICATÓRIA

Eu dedico este trabalho à minha esposa, Jéssica Azevedo Ezequiel Nepomoceno, que muito me ajudou e incentivou a realizar este mestrado profissional, e cujo exemplo de superação e dedicação me serviu de inspiração para sempre seguir em frente e nunca desistir dos meus sonhos. Também dedico este trabalho à minha filha Letícia Tereza Azevedo Nepomoceno, que é a luz da minha vida; aos meus pais Filemon Nery Nepomoceno e Me. Itamar Ferreira Silvestre Nery, pelo incentivo; e ao meu primo/irmão Wesley Silvestre de Oliveira (*in memoriam*), que nos deixou este ano para habitar o reino dos céus.

AGRADECIMENTOS

A Deus que, através de Mãe Joana e suas entidades, deu força e saúde à minha família no momento que mais precisávamos.

Ao professor Dr. João Soares de Oliveira Neto, por ser uma voz amiga nessa jornada e por me conduzir na realização deste trabalho. E cujos ensinamento nas disciplinas de Política, Planejamento e Gestão de CT&I e Ciência, Tecnologia e Inovação: conceitos básicos, junto com o professor Jesus Carlos Delgado Garcia, muito contribuíram para formar o pensamento crítico que tenho hoje a respeito da importância em promover a Ciência, Tecnologia e Inovação no nosso país, e que faço questão de compartilhar essa corrente com outras pessoas.

Aos meus colegas de trabalho Dr.^a Eumara Maciel, Dr. Jairo Torres Magalhães Júnior, Me. James Wilker Freitas e Dr. Paulo Roberto de Moura Filho, da Universidade Federal do Oeste da Bahia, e Me. José Virolii Chaves e Me. Leonardo Lapa, do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano, pelo apoio quando mais precisei.

Aos autores e autoras citados nesta pesquisa por terem proporcionado as bases que fundamentaram esta produção.

Aos servidores federais que disponibilizaram minutos do seu tempo para participar das entrevistas, e que muito contribuíram com este trabalho.

Aos meus colegas pela parceria desde o primeiro dia de aula, mesmo à distância, ninguém soltou a mão de ninguém, caminhamos juntos para melhoria do grupo e não do indivíduo.

Aos eminentes professores do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social que me forneceram as bases dos conhecimentos de políticas públicas, gestão pública, inovação, economia e segurança social, sobre as quais eu edifiquei a minha pesquisa.

EPÍGRAFE

"A modernização é um processo de constante adaptação e de contínuas inovações."
(Norberto Bobbio).

Inovação no Planejamento de Compras da Administração Pública Federal Orientada pela Missão

Trabalho de Conclusão de Curso no Formato de Dois Artigos

Resumo

Este Trabalho de Conclusão de Curso está apresentado no formato de dois artigos, sendo parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Os artigos foram desenvolvidos a partir de uma pesquisa sobre o planejamento de compras na Administração Pública Federal (APF), que trouxe a missão organizacional como inovação, fazendo uma ligação com o planejamento estratégico das organizações. Conforme a Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021, planejamento de compras deve estar alinhado ao planejamento estratégico das organizações e com as leis orçamentárias. Ademais, a referida lei instituiu o Plano de Contratações Anual (PCA), o qual, conforme o Decreto nº 10.947, de 2022, deve ser elaborado informando o grau de prioridade das compras, de acordo com metodologia estabelecida pelas organizações da APF. O objetivo do estudo proposto foi desenvolver um *framework* para mapeamento do planejamento nas contratações públicas e a classificação dos itens de compras quanto a sua importância para o funcionamento das instituições no âmbito da Administração Pública Federal. A importância do estudo reside no papel fundamental das compras públicas para que o Estado Brasileiro possa desenvolver suas atividades administrativas, seja através das ações de governo e da implementação das políticas públicas. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa e quantitativa, em que se realizou uma coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada com servidores públicos federais que atuam na área de compras, além da coleta em fontes de pesquisas documental e bibliográfica. Este trabalho apresenta como contribuições uma matriz analítica estabelecer o grau de prioridade das compras públicas e um *Framework* do Planejamento de Compras na APF. As tendências observadas indicam uma baixa participação da alta administração na estruturação do planejamento de compras, e necessidade de instituir novas metodologias para dar agilidade ao processo de planejamento de compras.

Palavras-chave: Planejamento; Compras Públicas; Missão Organizacional; Inovação.

Innovation in Mission-Oriented Procurement Planning in the Federal Public Administration.

Course Conclusion Paper in the Format of Two Articles

Abstract

This Course Conclusion Paper is presented in the format of two articles, as part of the requirements of the Graduate Program in Public Policy and Social Security Management of the Federal University of the Recôncavo da Bahia. The articles were developed from a research study on the planning of purchases in the Federal Public Administration (APF), which brought the organizational mission as an innovation, making a connection with the strategic planning of organizations. According to the New Law of Bidding No. 14,133, of 2021, procurement planning must be aligned with the strategic planning of organizations and with the budgetary laws. In addition, the said law established the Annual Contracting Plan (PCA), which, according to Decree No. 10,947, of 2022, must be prepared indicating the priority level of purchases, according to methodologies established by the organizations of the APF. The objective of the proposed study was to develop a framework for mapping the planning in public procurement and the classification of purchase items as to their importance for the functioning of institutions within the Federal Public Administration. The importance of the study lies in the fundamental role of public procurement for the Brazilian State to develop its administrative activities, through government actions and the implementation of public policies. It is a study of a qualitative and quantitative nature, in which data collection was carried out through a semi-structured interview with federal public servants working in the procurement area, in addition to collection from documentary and bibliographic research sources. This work presents as contributions an analytical matrix to establish the priority level of public procurement and a Framework for Public Procurement Planning in the APF. The observed trends indicate a low participation of senior management in the structuring of procurement planning, and the need to establish new methodologies to streamline the procurement planning process.

Keywords: *Planning; Public Procurement; Organizational Mission; Innovation.*

LISTA DE SIGLAS

APF – Administração Pública Federal
BCG – Boston Consulting Group
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAAB – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CTI – Ciência, Tecnologia e Inovação
Dec. – Decreto
DFD – Documento de Formalização de Demanda
DS – Design Sprint
ETP – Estudos Técnicos Preliminares
GPC – grau de prioridade das compras públicas
GR – Gestão de Riscos
IFE – Instituição Federal de Ensino
IN – Instrução Normativa
LOA – Lei Orçamentária Anual
MASP – Método de Análise e Solução de Problemas
MGPC – Matriz do Grau de Prioridade das Compras Públicas
NLL – Nova Lei de Licitações
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development
PAC – Plano Anual de Contratações
PB – Product Backlog
PCA – Plano de Contratações Anual
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PDTIC – Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PGC – Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PIB – Produto Interno Bruto
PLS – Plano Diretor de Logística Sustentável
PPGGPPSS – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social
RR – Relatório de Riscos
SB – Sprint Backlog

SEGES – Secretaria de Gestão

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

TR/PB – Termo de Referência/Projetos

UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

LISTA DE FIGURAS

PRIMEIRO ARTIGO

Figura 1 - Matriz de Riscos, Referencial Básico de Gestão de Riscos.....	34
Figura 2 - Matriz do Grau de Prioridade das Contratações	35

SEGUNDO ARTIGO

Figura 1 - O ciclo do Scrum.....	51
Figura 2 - Tempo de experiência na área de compras e outras atividades	54
Figura 3 - Atuação na área de compras públicas	55
Figura 4 - Ciclo de vida da contratação pública.....	58
Figura 5 - Ciclo de vida da compra pública pelo ecossistema Compras.gov.br	59
Figura 6 - Framework do Planejamento de Compras.....	59

LISTA DE TABELAS

PRIMEIRO ARTIGO

Tabela 1 - Metodologia para o grau de prioridade na instituição.....	28
Tabela 2 - Tabela de conversão da MGPC para o módulo DFD.....	37

SEGUNDO ARTIGO

Tabela 1 - Agentes de compras no Dec. nº 10.974, de 2022 e na IN SEGES nº 40, de 2020	52
Tabela 2 - Uso de sistemas informatizados, inovação e missão no PCA.....	57
Tabela 3 - Formação das equipes de planejamento de compras para uso de metodologias ágeis	61

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	5
AGRADECIMENTOS	6
EPIGRAFE	7
RESUMO	8
LISTA DE SIGLAS	10
LISTA DE FIGURAS	12
LISTA DE TABELAS	13
SUMÁRIO	14
APRESENTAÇÃO	15
PRIMEIRO ARTIGO	18
1. Introdução	19
2. Planejamento de Compras e Orçamento Público	20
3. Governança e Inovação nas Contratações Públicas	22
4. Missão Organizacional	24
5. Metodologia	26
6. Apresentação e Discussão dos Resultados	27
6.1. Análise dos dados das entrevistas semiestruturadas	27
6.2. Análise dos dados da pesquisa documental e bibliográfica	29
6.3. Matriz GPC	33
7. Conclusão	38
Referências	39
SEGUNDO ARTIGO	43
1. Introdução	44
2. Referencial Teórico	46
2.1. Planejamento de Compras na Administração Pública Federal	46
2.2. Compras Públicas e a Missão Organizacional	48
2.3. Ágil em Compras Públicas	49
3. Metodologia	52
4. Análise e Resultados	54
5. <i>Framework</i> do Planejamento de Compras	58
6. Conclusão	63
Referências	65
APÊNDICE I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	70
APÊNDICE II – Roteiro da Entrevista Semiestruturada	74

APRESENTAÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso é composto por dois artigos e é parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), sendo um requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Os artigos aqui apresentados foram desenvolvidos com base em pesquisa submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRB, sob nº 53541621.3.0000.0056.

A pesquisa realizada para este trabalho foi desenvolvida no transcurso do programa de mestrado profissional durante os anos de 2021 a 2023 sob o tema “Missão Institucional como Ferramenta Inovadora para Eficiência no Planejamento de Compras Públicas”. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória com abordagem qualitativa e quantitativa na análise dos dados, utilizando como procedimento a pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com servidores públicos federais que atuam na área de compras públicas.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e junho de 2021 e contou com a participação de 17 servidores públicos federais que desempenham suas atividades na área de compras governamentais na condição de demandante, requisitante, área técnica e setor de compras; oriundos de 12 instituições públicas federais autárquicas ou fundacionais. A pesquisa foi concluída com 16 entrevistas, excluindo-se o material que não pode ser aproveitado. Após a coleta e tratamento dos dados foi feita uma análise de conteúdo.

O cenário em que esta pesquisa foi desenvolvida foi marcado por inovações normativas na área de compras públicas, como a Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021, e Instruções Normativas (IN's) editadas pela Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério da Economia do governo brasileiro. Além do uso de ferramentas de tecnologia da informação no processo de compras, em especial no seu planejamento, como os módulos e subsistemas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), a exemplo do módulo Documento de Formalização de Demanda (DFD), do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (Sistema PGC), utilizado para elaboração da demanda do Plano de Contratações Anual (PCA);

além dos artefatos utilizados na fase preparatória das contratações, sendo eles o Sistema ETP-Digital, o módulo Gestão de Riscos e o Sistema TR Digital.

Diante desse cenário, o trabalho manteve-se contemporâneo aos normativos sobre o planejamento das compras públicas. A formação acadêmica e a experiência do pesquisador na área de compras do setor público contribuíram para estar sempre atualizado quanto aos processos e procedimentos adotados pela Administração Pública Federal. Tendo participado como requisitante do PCA 2020-2021 e dos ETP's de contratação de serviços de vigilância e o de contratação de serviços de limpeza e conservação, da Universidade Federal do Oeste da Bahia, no ano de 2021.

A importância desta pesquisa reside na necessidade de as organizações buscarem soluções inovadoras, com o uso de tecnologias e estratégias de governança, no planejamento de contratações públicas. Ademais, as compras públicas são conhecidas por serem uma atividade que envolve a participação de diversos setores organizacionais, contribuindo para o funcionamento das instituições públicas e continuidade dos serviços públicos; ou seja, permite o cumprimento missão das organizações, seja no desenvolvimento das ações do Estado ou na implementação de políticas públicas. Logo, esta pesquisa explora as contribuições da missão organizacional na definição das prioridades de compras públicas, sobretudo nas etapas que envolvem o processo de planejamento das contratações.

O produto resultante da pesquisa foram dois artigos, cuja temática é complementar, visto que o primeiro trata de uma metodologia para definição do grau de prioridade das compras, que deve ser elaborada pelos órgãos e entidades da administração pública, sendo uma exigência do Decreto nº 10.947, de 2022. E o segundo artigo aborda o ciclo do processo de compras após o novo processo de planejamento das contratações públicas, conforme a Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021, e dos normativos da Administração Pública Federal.

O primeiro artigo, intitulado “Matriz do Grau de Prioridade das Compras Públicas Orientada para o Cumprimento da Missão Organizacional”, pretende contribuir para preencher uma lacuna na governança das compras públicas, que é o estabelecimento de uma metodologia para o Grau de Prioridades das Compras Públicas (GPC) pelos órgãos e entidades na elaboração do PCA. Deste modo, observando que a Nova Lei de Licitações trouxe necessidade de alinhar o planejamento das contratações ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades e às leis orçamentárias, a construção da metodologia proposta adotou como

referência o uso da missão institucional, presente no planejamento estratégico das organizações, servido também como fundamento no planejamento das compras públicas. Assim o artigo apresenta a Matriz do Grau de Prioridades das Compras Públicas (MGPC), uma matriz analítica de prioridades construída em duas dimensões de impacto, sendo uma sobre as atividades-meio e outra sobre a atividade-fim da organização, tendo como resultado cinco níveis de prioridade.

O segundo artigo, intitulado “*Framework* do Planejamento de Compras a partir da Missão na Administração Pública Federal” traz um *framework* do ciclo do processo de compras na atual conjuntura das normas aplicáveis às compras na Administração Pública Federal, dando ênfase às etapas do planejamento. Assim, o artigo apresenta a nova configuração do planejamento de compras públicas após a Nova Lei de Licitações (NLL). O *framework* define que o planejamento de compras está constituído por duas etapas: o PCA, que fixa a demanda dos órgãos e entidades através do documento de formalização de demanda (DFD); seguido pelas etapas da fase interna (ou fase preparatória) dos procedimentos de contratação (licitação ou contratação direta), cuja elaboração se dá por meio dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), o Termo de Referência/Projeto Básico (TR/PB), a Gestão de Riscos (GR) e o Edital. Para aplicar esses dispositivos, o artigo apresenta o uso das metodologias ágeis *Design Sprint* e *Scrum*, fazendo uma relação entre os agentes do planejamento de compras e as equipes ágeis das respectivas ferramentas; além de trazer as etapas do PCA e do ETP como sendo as *Sprints* que serão trabalhadas por essas equipes. A inovação trazida neste artigo é o uso da missão organizacional como referência para o planejamento das compras públicas.

Pretende-se com estes artigos contribuir tanto para uma maior integração entre o planejamento estratégico das organizações e o planejamento das contratações, quanto para que esse planejamento de compras seja orientado pela missão organizacional, a fim de alcançar os objetivos organizacionais através das compras públicas. Outrossim, busca-se auxiliar servidores e gestores na elaboração de um planejamento das compras eficiente e com foco nos resultados. Após aprovados, os artigos serão submetidos para publicação, o primeiro artigo será submetido à Revista de Gestão e Projetos (GeP), e o segundo à Revista de Administração Contemporânea (RAC). Conforme exigência dos periódicos, os artigos foram configurados conforme normas da *American Psychological Association* (APA), 7ª Edição.

PRIMEIRO ARTIGO

Matriz do Grau de Prioridade das Compras Públicas Orientada para o Cumprimento da Missão Organizacional

Matrix of the Degree of Priority of Public Procurement Oriented to the Execution of the Organizational Mission

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar uma metodologia para estabelecer o grau de prioridade das contratações públicas, conforme exigido pelo Decreto nº 10.947, de 2022. Este artigo contribui para preencher uma lacuna na governança do Plano Anual de Contratações que consiste no estabelecimento de metodologia do grau de prioridade de compras e no alinhamento das contratações dos órgãos e entidades ao seu planejamento estratégico e às leis orçamentárias, pela alta administração do órgãos e entidades, conforme exigência da Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021. Para isso, propõe-se a missão organizacional como instrumento de planejamento das compras públicas, sendo este o primeiro estudo a trazer essa abordagem para uma metodologia sobre o grau de prioridade das contratações no setor público. Trata-se de um estudo exploratório utilizando como procedimento a pesquisa documental, bibliográfica de publicações sobre a temática das compras públicas, missão e inovação, e entrevista semiestruturada com servidores públicos federais que atuam na área de compras públicas. O estudo concluiu que a atividade de compras é fundamental para o cumprimento da missão organizacional, na implementação de políticas e a efetivação dos objetivos econômicos e sociais do governo.

Palavras-chave: Planejamento. Compras Públicas. Missão Organizacional. Governança. Inovação.

Abstract

The article aims to present a methodology for establishing the priority level of public procurement, as required by Decree No. 10,947, of 2022. This article contributes to filling a gap in the governance of the Annual Procurement Plan, which consists of establishing a methodology for the priority level of procurement and aligning the procurement of agencies and entities with their strategic planning and budgetary laws, by the senior administration of the agencies and entities, as required by the New Public Procurement Law No. 14,133, of 2021. For this, the organizational mission is proposed as an instrument for planning public procurement, being this the first study to bring this approach to a methodology on the priority level of procurement in the public sector. It is an exploratory study using as a procedure documentary research, bibliographic publications on the subject of public procurement, mission and innovation, and semi-structured interviews with federal public servants who work in the area of public procurement. The study concluded that the procurement activity is essential for the fulfillment of the organizational mission, in the implementation of policies and the realization of the economic and social objectives of the government.

Keywords: Planning. Public Procurement. Organizational Mission. Governance. Innovation.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar uma metodologia para estabelecer o grau de prioridade das compras públicas (GPC), conforme exigido pelo Decreto nº 10.947 (2022). O referido decreto dispõe sobre o Plano Anual de Contratações (PCA), documento que consolida as demandas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), e determina que as organizações estabeleçam metodologia para o GPC em nível baixo, médio ou alto.

Este trabalho vem inovar o processo de compras públicas ao oferecer uma nova ferramenta de planejamento para ser aplicada no âmbito da APF para a definição do GPC. Entende-se por inovação de processo um método para fornecimento de bens e serviços que é novo ou melhorado em comparação aos existentes (Isidro, 2018). Assim, o presente artigo apresenta uma matriz analítica de impacto para definir a prioridade das compras públicas orientada pela missão dos órgãos e entidades da APF.

Conforme a Nova Lei de Licitações (NLL) nº 14.133 (2022), o planejamento das compras públicas deve estar alinhado ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades. Desse modo, o uso da missão se justifica por ser a razão de existência de uma organização (Lopes, 1978; Matias-Pereira, 2016; Oliveira, 2007; Sobral & Peci, 2013), estando constante no seu planejamento estratégico (Baily *et al.*, 2000; Lopes, 1978), e sua declaração permite a identificar os objetivos e a postura estratégica da organização (Baily *et al.*, 2000; Oliveira, 2007). Segundo Baily *et al.* (2000, p. 399), “a atividade de compras é uma função administrativa que tem aspectos estratégicos”. Assim, ela precisa se relacionar com a missão.

Segundo Squeff (2014), “compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor” (p. 7). Para a autora, as contratações do setor público visam prioritariamente ao cumprimento da missão organizacional, mas é inegável a sua utilização mais articulada ao potencial econômico da demanda para viabilizar os objetivos e o processo de desenvolvimento do Estado.

A relevância deste estudo reside no potencial inovador de uma orientação para a missão em compras públicas. Seja para instituição de metodologias e ferramentas, visando a eficiência no seu planejamento (Fernandes, 2019; Ferrer, 2018), ou no uso do poder de compra do Estado, inovando do lado da demanda tanto para o desenvolvimento quanto para ter ganhos de escala (Costa & Terra, 2019; Fernandes, 2019; Rauen, 2021). Vale destacar que, no Brasil, o volume das compras públicas representa um considerável percentual do Produto Interno Bruto (PIB), alcançando cerca de 12% do PIB brasileiro (Schiefler, 2021; Silva, 2021).

Contudo, os recursos públicos são limitados para atender todas as demandas e garantir o funcionamento da máquina pública, e os governos estão sujeitos a restrições orçamentárias (Tridapalli *et al.*, 2011). Isso exige uma forma inteligente de gastar o dinheiro público, diante da insuficiência de recursos orçamentários, aliada a políticas fiscais que limitam o crescimento do gasto público e de cortes orçamentários para adequar as despesas do governo à sua receita. Nesse contexto, o estudo aborda o PCA que, como instrumento de governança, tem por objetivo racionalizar as contratações, garantir o seu alinhamento ao planejamento estratégico e subsidiar as leis orçamentárias (Portaria SEGES/ME nº 8.678, 2021).

A governança é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas, sendo um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa as ações do governo (Matias-Pereira, 2016). Além disso, a governança é “fundamental para que haja uma boa gestão e se alcance eficiência nas compras públicas” (Costa & Terra, 2019, p. 78). Nesse processo, focalizar o gasto público em missões pode proporcionar grandes ganhos no desempenho econômico (Dosi *et al.*, 2021).

Visto que, a atividade de compras está relacionada ao uso eficiente dos recursos públicos, a fim de que sejam revertidos no cumprimento dos objetivos estatais (Fiuza, 2009). Isso reforça a necessidade de uma metodologia para o GPC, a fim de melhorar a eficiência e eficácia do seu planejamento; subsidiar a tomada de decisão, livre da subjetividade de julgamentos heurísticos; e cumprir a missão das organizações.

Diante disso, este artigo traz a seguinte questão: como estabelecer o grau de prioridade das compras públicas a partir da missão organizacional? Como contribuição, este trabalho busca dar racionalidade na definição dos níveis de prioridade das compras públicas, visto o volume de recursos orçamentários que são aplicados através das compras governamentais. Para isso, este estudo vai abordar a orientação para a missão nas atividades de compras da APF, inferindo sobre o impacto das compras nas atividades-meio e finalísticas das organizações.

Este artigo conclui que a governança no planejamento das compras dos órgãos e entidades é essencial para que haja eficiência no gasto público, em detrimento do uso de recursos de forma improvisada ou visando favoritismos políticos. Ademais, por ser uma atividade estratégica e que envolve múltiplos setores de uma organização, há uma necessidade de que as diretrizes e objetivos da função de compras estejam presentes no planejamento estratégico das organizações. O artigo está dividido em sete seções, incluindo esta introdução.

2. Planejamento de Compras e Orçamento Público

O planejamento e o orçamento foram instituídos como princípio da APF pelo Decreto-Lei 200, de 1967, na tentativa de superação da rigidez burocrática (Bresser-Pereira, 1996). Mas só cinquenta anos depois, com a Instrução Normativa (IN) nº 05, de 2017, é que foi dada ênfase ao planejamento das compras públicas (Vareschini & Chaves, 2019). Além disso, o planejamento ganhou destaque na área de compras públicas ao ser elevado à condição de princípio na Nova Lei de Licitações (NLL) nº 14.133, de 2021 (Silva, 2021).

Dessa forma, a interação entre o planejamento e o orçamento é disciplinada pelos normativos aplicáveis à APF. Segundo Matias-Pereira (2016), o planejamento governamental, além de ser um instrumento da ação pública, deve ser visto como uma imposição da Constituição de 1988, o que confere um caráter imperativo para as organizações do setor público. Assim, o processo de planejamento é parte obrigatória do instrumental utilizado pelo administrador público (Lopes, 1978).

Por sua vez, o orçamento, apresenta-se como um instrumento de planejamento, sendo um referencial básico para utilização de recursos escassos (Matias-Pereira, 2016). Segundo (Giacomoni, 2010), o orçamento público possui três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora; sendo que a função alocativa de recursos pelo Estado consiste na “provisão” de bens e serviços, não que são necessariamente produzidos pelo governo, mas que são pagos pelo orçamento público. Ainda segundo o autor, apesar de ser matéria constitucional, o orçamento público é regulamentado por lei, as chamadas leis orçamentárias, que autorizam a despesa pública, conforme sua classificação funcional e programática.

Segundo Silva e Souza (2010), os gastos do governo devem estar previstos em um orçamento, o chamado orçamento público, que pode ser definido como um documento legal que contém a previsão das receitas e as estimativas das despesas que o governo pretende realizar no período de um ano. Conforme os autores, a função desse orçamento é auxiliar o governo na programação, execução e controle do processo administrativo.

Segundo, Lopes (1978), a vinculação do planejamento com o orçamento é feita pela fragmentação dos objetivos organizacionais, a fim de determinar os recursos necessários para que estes se tornem condizentes com as atividades administrativas. Para Baily *et al.* (2000), o orçamento representa um dos controles tradicionais do planejamento das organizações, ele assegura que os gastos não excedam as receitas, no esforço de atender a objetivos pré-definidos.

Na área de compras públicas o planejamento se relaciona com o orçamento a fim de mapear as demandas organizacionais ao longo de um exercício financeiro e em cada instituição (Vilhena & Hirle, 2015). Isso se deve ao fato de que as despesas estão estritamente limitadas pelo orçamento anual (Heinritz & Farrell, 1983; Giacomoni, 2010). Nesse sentido, a NLL,

determinou que a alta administração do órgão ou entidade assegure o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias.

Segundo Baily *et al.* (2000), a atividade de compras se inicia quando a necessidade de um produto ou serviço é detectada. Deste modo, o planejamento de compras identifica a necessidade a ser atendida (Calasans, 2021), delimitar a demanda pública (Ferrer & Santana, 2015; Vareschini & Chaves, 2019), comprovar a viabilidade técnica e econômica (Vareschini & Chaves, 2019), e define os orçamentos e indicar as fontes de recursos (Calasans, 2021).

De acordo com Costa e Terra (2019), as compras públicas podem ser estruturadas em três fases: a fase de planejamento, definição do fornecedor e execução do contrato. Sendo que a fase de planejamento tem sua importância potencializada devido aos reflexos nas fases subsequentes (Costa & Terra, 2019; Ferrer & Santana, 2015; Vareschini & Chaves, 2019).

Além disso, as compras públicas são um importante mecanismo de implementação de políticas públicas, seja para o uso adequado dos recursos (Fenili, 2016), ou manter a atuação dos órgãos nas suas atividades e permitir o cumprimento dos objetivos estatais (Costa & Terra, 2019). A respeito da importância que as atividades de compras têm para o funcionamento das instituições públicas, Negrini e Pereira (2019), afirmam que:

Se as compras não forem realizadas de forma adequada, situações como desabastecimento ou atraso no fornecimento de bens ou serviços poderão gerar problemas ao desenvolvimento das atividades institucionais, meio e fim. A administração pública necessita de instrumentos que possam viabilizar a consecução dos seus interesses e, para tanto, há a necessidade de realizar obras, contratar serviços, efetuar compras e locar bens (p. 64).

Por esse motivo, as compras públicas devem estar alinhadas com o planejamento estratégico do órgão ou entidade (Baily *et al.*, 2000; Costa & Terra, 2019; Heinritz & Farrell, 1983). Assim, os objetivos das compras precisam ser enxergados como objetivos estratégicos das organizações, sendo determinante da qualidade do gasto e da eficiência dos recursos públicos para o êxito da gestão governamental, pois as compras são atividade-meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo (Costa & Terra, 2019).

3. Governança e Inovação nas Contratações Públicas

Embora existam críticas em relação à ineficiência das compras do setor público, o setor vem gastando tempo e esforço na tentativa de melhorar a atividade de compras, a qual vem recebendo mais atenção da alta administração e de acadêmicos (Baily *et al.*, 2000). Nesse processo, a governança das aquisições se coloca como um aspecto fundamental para permitir

que as compras públicas atinjam os seus objetivos (Costa & Terra, 2019; Schiefler, 2021). Segundo Costa e Terra (2019),

A governança influencia na tomada de decisão, nas diretrizes, na estrutura organizacional, nos processos de trabalho e nos mecanismos de controle. Sem governança, as compras públicas não ficam alinhadas às necessidades da organização e não contribuem para o alcance das metas, resultados institucionais, políticas públicas e para o desenvolvimento sustentável (p. 77).

Contudo, isso exige melhorias significativas na interface interna entre a atividade de compra e as atividades organizacionais, de modo que a função compras possa ajudar a dar início a novas ideias e desenvolvimentos (Baily *et al.*, 2000). Nessa lógica, observa-se que a NLL conferiu à alta administração dos órgãos e entidades a responsabilidade pela governança das contratações, a fim de implementar processos e estruturas para atingir os objetivos estabelecidos, como é o caso do incentivo à inovação (Schiefler, 2021). Entende-se por inovação o processo dinâmico que mobiliza os servidores na melhoria contínua dos serviços e das políticas públicas (Isidro, 2018).

Dessa forma, a inovação em compras não se caracteriza somente como forma de melhorar os processos, mas também como objetivo a ser buscado (Costa & Terra, 2019). Na perspectiva do setor público, as organizações inovam em resposta a problemas e na busca da melhoria contínua de seus processos (Isidro, 2018). Uma inovação em processos consiste na introdução de novas ferramentas de gestão, formatos organizacionais, formas de trabalho e práticas gerenciais (Sano, 2020); e tem foco na redução de custos (Carvalho *et al.*, 2011).

Conforme trazido por Panis (2020), a indução de inovações através das contratações públicas é discutida sobre diferentes rótulos, como as compras orientadas para inovação e compras estratégicas, referindo-se à promoção da inovação. Para o autor, uma das razões que justificam um setor público inovador é o fato de contribuir para o crescimento econômico por meio da regulação de mercado, a exemplo da inovação via compras públicas com exigências sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos, e das compras sustentáveis.

Isso se deve ao fato de que o poder de compras do Estado pode ser empregado como instrumento de política de inovação pelo lado da demanda, fortalecendo o estímulo a inovações (Fiuza *et al.*, 2019; Rauen, 2021). Segundo Edler e Georghiou (2007), a demanda pública é uma importante fonte de inovação e, quando orientada para soluções e produtos inovadores, têm o potencial de melhorar a entrega de políticas e serviços públicos.

Como apontado nos estudos de Fernandes (2019), o uso do poder de compras é uma tendência de inovação no setor público. O seu papel é agregar valor à ação governamental,

tornando-se um indutor de políticas públicas, um meio para atingir os objetivos governamentais e um instrumento que visa favorecer o desenvolvimento nacional (Costa & Terra, 2019).

Isto posto, a utilização de compras públicas para inovação é uma medida que identifica necessidades humanas e problemas sociais que não são resolvidos no momento, e que geralmente estão relacionados a “grandes desafios” onde os custos são muito grandes (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012). Segundo Koch e Haukens (2005), a resolução de problemas é uma importante forma de inovação, sendo esse o desafio do empreendedor público.

Segundo Fuglsang (2010), o empreendedor público é aquele impulsionado pelo impacto no desenvolvimento social e do Estado. Para Mazzucato (2022), um Estado empreendedor é orientado por missões, tendo em mente um objetivo claro, e essa abordagem pode ser usada para impulsionar a inovação com a ajuda de políticas de compras. À vista disso, Dosi *et al.* (2021), ponderam que quando os recursos públicos estão concentrados em missões claras e intervenções do Estado empreendedor, eles parecem proporcionar grandes ganhos no desempenho econômico.

A importância de uma abordagem orientada pela missão é alinhar as prioridades políticas aos sistemas de governança (Mazzucato, 2019). Em tempos atuais, em que o maior desafio da administração pública é promover o desenvolvimento social e econômico, a governança coloca-se como um dos aspectos importantes para solucionar os problemas das compras públicas (Matias-Pereira, 2016).

Assim, como instrumento de governança, as compras desempenham um papel estratégico no desenvolvimento das atividades organizacionais e, devido ao poder de compra do Estado, no crescimento econômico e incentivo à inovação. Sem a governança, as compras públicas não ficam alinhadas às necessidades da organização nem contribuem para o alcance de resultados institucionais, políticas públicas e para o desenvolvimento (Costa & Terra, 2019).

4. Missão Organizacional

A missão nada mais é do que a razão de ser de uma organização (Matias-Pereira, 2016; Oliveira, 2007; Sobral & Peci, 2013); para além disso, ela estabelece os limites de sua atuação e condicionantes da fixação dos objetivos (Lopes, 1978). De acordo com Campos (2009), a missão de qualquer organização é satisfazer necessidades humanas, sendo esta satisfação o propósito de qualquer organização humana, privada ou pública, cujos grandes problemas decorrerão da incapacidade de cumprir esta missão.

Segundo a literatura, a missão é definida no planejamento estratégico das organizações (Baily *et al.*, 2000; Lopes, 1978; Sobral & Peci, 2013). Conforme trazido por Lopes (1978), o

planejamento estratégico consiste na fixação da missão, objetivos, diretrizes, procedimentos, normas, estrutura e estratégias. Para Drucker (2016), só com uma clara determinação da missão se poderá ter objetivos realísticos. De tal modo, Baily *et al.* (2000), vai dizer que a declaração da missão “é um objetivo generalizado ou a expressão do propósito de uma organização – uma estratégia-mestre” (p.41).

O planejamento estratégico é um documento dinâmico de gestão, que sinaliza decisões que devem ser adotadas sobre a trajetória a ser seguida pela organização no esforço de cumprir a sua missão (Matias-Pereira, 2016). Assim sendo, a função do planejamento estratégico é consolidar o entendimento de todos sobre a missão, os propósitos, as estratégias, as políticas, os objetivos, os desafios e as metas organizacionais (Oliveira, 2007).

Dessa forma, a missão constante no planejamento estratégico será uma referência para orientar os membros de uma organização quanto às suas atividades, e visa agregar esforços e sinergias para alcançar os objetivos institucionais (Matias-Pereira, 2016). Segundo Sobral e Peci (2013), essa tradução da missão em objetivos estratégicos é uma responsabilidade da alta administração. Isso porque os feitos da consciência da missão organizacional são mais fortes no estágio de planejamento, sendo essa consciência uma das explicações para o sucesso da atividade organizacional (Mazzucato, 2018).

Segundo Biegelbauer, Hartmann, Polt, Wang e Weber (2020), a orientação para a missão no nível estratégico diz respeito às diretrizes políticas amplas para selecionar os desafios sociais e fortalecer a legitimidade de outras políticas. Sendo assim, para o autor, no nível estratégico, a orientação para a missão está associada a cinco atributos esperados: legitimidade, direcionalidade, liderança, intencionalmente e flexibilidade.

Segundo Brown (2021), “as políticas orientadas para a missão são frequentemente associadas a avanços tecnológicos radicais que estão fortemente associados a uma abordagem linear à inovação baseada na ciência e na tecnologia (CTI)” (p. 740). Nesse ponto, o autor ressalta que atribuir missões institucionais vagas, sem um contexto, não produz boas políticas, isso significa que a política de inovação deve ser impulsionada pelas condições únicas de demanda e requisitos de inovação.

Segundo a Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2021), a contratação pública é uma das principais condições de habilitação para políticas orientadas para a missão, sendo um instrumento baseado na demanda para incentivar parceiros privados a gerar novas soluções ou adequar seus processos produtivos a uma missão. Logo, os governos podem usar compras públicas para estimular fornecedores privados a realizar P&D e inovação em torno de grandes desafios sociais, como envelhecimento, sustentabilidade ambiental e saúde.

Dessa forma, a abordagem da inovação orientada para a missão na busca da solução de problemas visa identificar qual função deve ser alcançada e não como a função deve ser alcançada (OECD, 2021). Isso porque as orientações para a missão estão sujeitas à governança baseada em problemas interagindo com as estruturas e interesses de governos, mercados e sociedade, seja nos desafios sociais ou para criar e implementar inovação (Janssen *et al.*, 2021).

Assim, a missão demonstra sua relevância social ao ter como objetivo o bem-estar da sociedade, além disso, as missões são um meio de direcionar o crescimento econômico (Mazzucato, 2018). Ademais, as missões refletem debates sociais e políticos mais amplos sobre a natureza e direção do crescimento econômico, inovação e serviços públicos, sendo um instrumento de política pública (OECD, 2021).

5. Metodologia

Os dados deste estudo foram obtidos através de entrevista semiestruturada, com servidores públicos federais que atuam na área de compras públicas, além de pesquisa documental, em manuais, jurisprudências e legislação; e bibliográfica, em livros e artigos publicados, dissertações e teses. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa no tratamento dos dados coletados.

A seleção dos respondentes da pesquisa foi feita mediante contato por *e-mail* da administração central e setores de planejamento e de compras de órgãos e entidades da APF, sob o alcance do Decreto nº 10.974, de 2022. Ao todo foram enviados convites a 420 *e-mails* de 42 instituições autárquicas. No final, foram retornados 17 *e-mails* de servidores oriundos de 12 instituições. As entrevistas ocorreram por meio de vídeo chamada na plataforma *Google Meet*, nos meses de março a junho de 2022, sendo gravadas, transcritas e numeradas.

Para as entrevistas foi feito um roteiro abordando cinco eixos focais: perfil dos servidores; experiência e área de atuação; normas e estrutura organizacional; planejamento e missão organizacional; e inovação e uso de tecnologias. Este artigo abordará os registros do perfil dos servidores e do planejamento e missão organizacional.

A duração programada das entrevistas foi de 30 minutos, conforme a disponibilidade do servidor. Segundo Alvez-Mazzotti (1999, apud. Marconi & Lakatos, 2006), a entrevista permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados através de questionário. Assim, buscou-se identificar os aspectos operacionais do planejamento de compras públicas frente aos novos processos da nova legislação de compras, como a definição de metodologia para o GPC, regulamentada pelo Decreto nº 10.947, de 2022.

A coleta de dados documentais teve como fontes manuais do TCU, portfólios da OECD e a legislação aplicada às compras públicas. A fonte bibliográfica foi obtida de publicações na base de dados do Portal de Periódicos do Capes, utilizando as palavras-chave “compras públicas” ou “contratações públicas”, combinada às palavras-chave: “missão” ou “inovação”. Assim, foram obtidas 126 publicações de janeiro de 2010 a outubro de 2021. O objetivo dessa coleta foi buscar possíveis inovações no planejamento de compras, bem como indicativos sobre o planejamento de compras orientado para o cumprimento da missão organizacional, diante da necessidade de uma governança que traga novas metodologias para aplicação da legislação. Os dados foram tratados utilizando o software Atlas.ti, sendo codificados com as temáticas de compras públicas, missão, planejamento e inovação.

A análise de conteúdo das entrevistas foi qualitativa, no registro e categorização das metodologias utilizadas para o GPC na APF, e quantitativa do perfil dos entrevistados para fins estatísticos. No tratamento desses dados logrou-se 16 entrevistas aptas para análise. Já a análise de conteúdo da pesquisa documental e bibliográfica foi qualitativa, com a categorização dos indicativos sobre a atividade de compras, na perspectiva do planejamento de compras e da inovação; a missão organizacional e o planejamento estratégico, para aferir a vinculação destes.

Ao final deste artigo será apresentada uma matriz para estabelecer o grau de prioridades das compras públicas. O método aplicado para o GPC foi baseado na Matriz BCG, da *Boston Consulting Group*, e na Matriz de Riscos do TCU, e será apresentado na seção seguinte.

6. Apresentação e Discussão dos Resultados

Esta seção aborda a análise e discussão dos resultados da pesquisa, iniciando pela análise de conteúdo das entrevistas e, em seguida, dos documentos coletados. Ao final desta seção, será apresentada uma matriz com a metodologia para estabelecer o GPC.

6.1. Análise dos dados das entrevistas semiestruturadas

Esta análise de resultados se inicia pela caracterização dos respondentes. A pesquisa obteve um grupo formado por servidores federais com distintas formações e tempo de serviço público atuando na área de compras. A média de idade dos servidores foi de 40,7 anos, onde o mais novo com 30 anos e o de maior idade com 61 anos; e o tempo médio trabalhando com compras públicas foi de 10,2 anos, sendo que o tempo de atividade vai de 03 anos a 20 anos. Sendo que 07 servidores somente trabalharam com compras desde o ingresso no serviço público federal, os outros 09 haviam desempenhado outras funções antes da atividade de compras.

Em relação à formação acadêmica dos servidores, 15 possuem nível superior e 01 possui nível médio técnico. Quanto ao cargo, 12 estão desempenhando suas atividades em cargos de

nível superior e 04 ocupam cargos de nível médio. Assim, o grupo de servidores respondentes que atuam na área de compras é representado por 93,75% de profissionais com formação acadêmica de nível superior e 75% estão em cargos que exigem esse nível de formação.

Através das entrevistas com servidores federais constatou-se que os órgãos e entidades onde desempenham suas funções ainda não estabeleceram uma metodologia para o GPC, conforme exigido pelo Decreto nº 10.974 (2022), ver Tabela 1. A ausência de uma metodologia instituída pela governança das organizações para o GPC, na elaboração do PCA, pode levar os gestores a priorizarem as compras sem critérios formais, em desacordo com a legislação.

Tabela 1

Metodologia para o grau de prioridade na instituição

Questionamento	Sim	Não	Não soube responder
Você tem conhecimento de qual é a missão da sua instituição?	14	2	0
Você considera que o planejamento das compras públicas na sua instituição tem relação com a missão organizacional?	13	1	2
Existe uma metodologia para estabelecimento do grau de prioridades?	0	15	1

Diante dessa lacuna, os servidores têm se utilizado de outros mecanismos para majorar o GPC, a fim de elaborar os documentos do planejamento de compras. Segundo os respondentes, a definição do GPC ocorre por meio de consulta feita ao servidor demandante, ou seja, ao servidor que identificou a necessidade de contratação. Também se verificou que mesmo nas instituições onde foram instituídos “grupos de trabalho” ou “comitês” para acompanhar a elaboração do PCA, ao final, o demandante será chamado a definir o GPC do seu item de compra. Assim, conforme registro dos respondentes, as categorias de classificação das compras são a “auto declaração” ou “com base no bom senso”.

Outras formas de classificação relatadas foram: “determinar que todos os itens de compra relacionados à atividade-fim recebam um alto grau de prioridade”; “eleger como prioridade aquilo que é obrigatório dentro das diretrizes e parâmetros internos da instituição”; “aplicar uma média daquilo que a instituição consegue adquirir ou contratar diante do cenário econômico em que se encontra o país”. Como observado, essas metodologias não partiram da alta administração nem de normativos internos, mas sim do *feeling* dos demandantes.

Segundo Sobral e Peci (2013), o uso de princípios heurísticos, ou seja, de atalhos mentais para simplificar a complexidade da tomada de decisão, pode levar à perpetuação de erros na avaliação de situações. Desta forma, a alta administração dos órgãos e entidades não pode se furtar de estabelecer uma metodologia para definição do GPC e, com isso, aplicar a governança das contratações públicas, inclusive inovando os seus processos.

Por fim, ao serem questionados sobre o vínculo da missão organizacional com planejamento de compras, 13 respondentes consideram que o planejamento de compras tem relação com a missão organizacional, 02 não souberam responder (“nem sempre” e “sim e não”), e 01 respondeu que não. Ao todo, 14 respondentes afirmam conhecer a missão da sua instituição e 02 desconhecem, sendo a missão é de conhecimento da maioria dos entrevistados. A próxima subseção irá abordar o papel da missão das instituições no planejamento de compras.

6.2. Análise dos dados da pesquisa documental e bibliográfica

Esta seção traz uma breve discussão sobre a atividade de compras, quanto ao seu impacto no orçamento público federal e a relação do planejamento estratégico com a missão organizacional no planejamento de compras. Da análise de conteúdo resultou que a atividade de compras públicas é reconhecida por ser indutora de políticas públicas e como meio para o atingimento dos objetivos organizacionais (Fiuza *et al.*, 2019; Fenili, 2016; Edler & Georghiou, 2007; Rauen, 2021). Sendo também um instrumento de governança que impulsiona o desenvolvimento e a inovação (Costa & Terra, 2019; Matias-Pereira, 2016; Mazzucato, 2019), e uma ferramenta para uso do poder de compras do Estado (Costa & Terra, 2019; Fernandes, 2019; Fiuza *et al.*, 2019; Rauen, 2021).

Segundo dados do IPEA, entre os anos de 2006 e 2017 o “mercado de compras governamentais brasileiro (ou seja, compras governamentais/PIB) foi da ordem de 12,5%, sendo que o governo federal representou pouco mais da metade desse mercado (6,8%)” (Ribeiro & Inácio, 2019, p. 12). Esse índice é próximo ao dos países membros da OCDE em 2019, quando o mercado de compras públicas foi estimado em 12% do PIB (Thorstensen *et al.*, 2021).

Com isso, temos que o volume de compras públicas é bastante significativo na execução do orçamento público. Dessa forma, não é razoável o emprego de dinheiro público sem um planejamento prévio que instrua sobre o alcance dos objetivos da APF. Isto é, sem a aplicação de um ferramental que lhe dê suporte, ou seja, sem governança.

Ademais, em se tratando de políticas públicas, não existem recursos para satisfazer todas as necessidades ao mesmo tempo, visto que estes são limitados (Matias-Pereira, 2016;

Tridapalli *et al.*, 2011; Fenili, 2016). Por isso, a execução do orçamento público requer, além de uma periodicidade, um estudo sobre as necessidades de compras da administração pública.

Segundo Drucker (2016), no setor público, quanto mais atividade, maior será o orçamento da instituição. Contudo, mais atividade não significa necessariamente mais resultados. Nesse sentido, a partir dos trabalhos de Osborne e Gaebler, Ferrer (2007), concluiu que, nos governos tradicionais, as organizações com maior procura por serviços, recebem mais recursos, já no governo que premia resultados e se organiza por missões isso não ocorreria, pois premia-se quem tem melhores resultados, e não quem tem mais problemas.

Para Ferrer (2007), o governo deveria utilizar os recursos públicos escassos para alavancar o desenvolvimento; estabelecendo metas e missões e remunerando os servidores públicos de acordo se elas são ou não atingidas. Nessa perspectiva, o governo que se organiza por missões passa a direcionar seus recursos onde obtiver maior resultado. Não obstante, Mazzucato (2018), entende que, em termos orçamentários, deve haver a possibilidade de aumentar o orçamento para uma missão se houver indícios de que o investimento pode fazer a diferença entre atingir ou não o objetivo da missão.

Ferrer (2018), também propõe ao poder público a reestruturação de suas atividades organizacionais, a fim de elas agreguem valor e reduzam custos desnecessários, possibilitando a transferência de recursos das atividades-meio para as atividades-fim do Estado, o que se traduziria em políticas públicas eficientes e serviços de qualidade. Algo similar ao resultado da análise das entrevistas desta pesquisa, ao colocar a atividade-fim como alta prioridade.

Todavia, em relação às compras públicas essas atividades não são isoladas, mas sim interdependentes (Costa & Terra, 2019). Outrossim, muitas vezes o gasto público tem como finalidade atender às necessidades sociais ou promover o desenvolvimento econômico, o que Mazzucato (2022), chama de políticas orientadas para a missão, para as quais a autora defende diferentes fontes de financiamento. Segundo Mazzucato (2018):

Uma missão não é um projeto único, mas um portfólio de ações que podem estimular múltiplas soluções. Um conjunto diversificado de diferentes instrumentos de financiamento ajudará a alcançar isso, desde doações a prêmios, a novas formas de aquisição e instrumentos financeiros. Isso garantirá que o financiamento público seja alocado para um conjunto diversificado de atividades, (...) (pp. 18-19, tradução nossa)

Dessa forma, os objetivos da missão podem orientar os objetivos dos instrumentos de financiamento, cuja fonte deve ser tão abrangente e variável quanto possível (Mazzucato, 2019, 2022). O que requer um novo pensamento sobre como o financiamento público pode atrair outras formas de investimento (Mazzucato, 2018).

Nessa perspectiva, o PCA pode ser visto tanto como uma sinalização ao mercado, quanto uma forma de atrair recursos para as ações do governo, na medida em que as organizações busquem recursos públicos e privados para custear suas demandas com maior prioridade para o cumprimento de sua missão. Segundo o artigo 5º do Decreto nº 10.947 (2022), a elaboração do PCA pelos órgãos e entidades da APF vai possuir cinco objetivos: (1) racionalizar as contratações, (2) garantir o alinhamento como o planejamento, (3) subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, (4) evitar o fracionamento das despesas e (5) sinalizar intenções ao mercado fornecedor.

Desta análise, resulta que o PCA envolve desde questões ligadas ao planejamento e ao orçamento público a questões sobre o uso do poder de compra do Estado através da demanda pública. Além de que, por estar disponível no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), para fins publicização, os itens do PCA podem ser objeto de financiamento coletivo (*crowdfunding*) e o financiamento filantrópico, modalidade de financiamento que podem ser utilizadas para preencher as lacunas de investimento do setor público (Mazzucato, 2022).

Todavia, para haver essa orientação para a missão em compras públicas é preciso uma vinculação dos objetivos da atividade estratégica de compras com missão organizacional e o planejamento estratégico. O que requer não só definir a missão institucional para fins de desenvolver as ações do Estado e implementar as políticas públicas sob o escopo da atividade do órgão ou entidade, mas também determinar os objetivos estratégicos de compras a serem realizados para que a missão do ente público seja cumprida. Ou seja, é necessária a presença da função estratégica de compras nos instrumentos de planejamento estratégico das organizações públicas. Assim, cumpre-se o disposto na NLL de vincular o planejamento de compras ao planejamento estratégico das organizações.

Em linhas gerais, na NLL o fluxo procedimental para o planejamento das compras públicas é bem definido: plano anual de contratações, estudo técnico preliminar, termo de referência ou projeto básico, orçamentação, análise de riscos e aprovação jurídica (Niebuhr, 2020). Assim, a elaboração do PCA é obrigatória para que os órgãos e entidades possam adquirir bens e serviços, o que deve ser feito de acordo com regras e procedimentos definidos pela SEGES (Portaria SEGES/ME nº 8.678, 2021; Decreto nº 10.947, 2022).

O diferencial inovativo do PCA, com relação a outros instrumentos de planejamento, é que ele reúne em um documento as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração. Isso permite o planejamento da despesa pública para adequar as contratações dos órgãos e entidades ao orçamento que ainda será aprovado para

o ano de sua execução, já que o PCA tem o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) como referência na inclusão, exclusão e redimensionamento das demandas.

A operacionalização do PCA na APF é feita pelo Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Compras (PGC), ferramenta informatizada do Sistema Integrado de Administração de Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) (Decreto nº 10.947, 2022). Nesse sistema encontra-se o módulo Documento de Formalização de Demanda (DFD), que registra a elaboração do PCA. Conforme o disposto no artigo 12 da NLL:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

É através do DFD que são lançadas as informações do PCA, sendo preenchido por um servidor cadastrado no Sistema PGC, denominado de requisitantes. O requisitante é o agente ou unidade que, com o apoio da área técnica – agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado –, será responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la (Decreto 10.947, 2022).

Da análise desta pesquisa, com relação à elaboração do PCA, constatou-se que o requisitante não é necessariamente aquele que identifica a necessidade de contratação. Sendo preciso fazer uma distinção entre o requisitante e o demandante. O requisitante vai atuar no preenchimento do DFD, lançando as informações do PCA, enquanto os servidores dos departamentos fazem a identificação e o levantamento das demandas.

Atualmente, o DFD é composto por oito campos obrigatórios de informação, dentre eles, encontra-se o GPC, destacado neste artigo. A principal característica do GPC é a classificação dos itens de compras em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante (Decreto nº 10.947, 2022).

O PCA é considerado um dos instrumentos de governança das contratações públicas (Portaria SEGES/ME Nº 8.678, 2021; Lei nº 14.133, 2021). Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), o PCA está se firmando como instrumento de gestão e governança, pois consolida em um documento todas as contratações dos órgãos e entidades da administração pública, contribuindo para que as contratações sejam realizadas com o devido planejamento; além de proporcionar maior otimização e gerenciamento dos recursos públicos. Essa consolidação se dá pela elaboração do calendário de contratação, por grau de prioridade da

demanda, considerando o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira (Decreto nº 10.947, 2022).

Todavia, em um estudo realizado pelo TCU (2021), com 72 organizações públicas federais, foram apontadas deficiências na governança das organizações, especialmente, a ausência ou insuficiência de engajamento da alta cúpula no planejamento das contratações, a ausência de processo de trabalho formalmente instituído para elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA e a ausência ou insuficiência de diretrizes normativas acerca do processo de elaboração, execução e gestão do PCA.

O que pode ser observado também nas entrevistas trazidas neste artigo, com a falta de uma metodologia definida e institucionalizada pela alta administração. Assim, conforme análise do estudo do TCU (2021) e dos dados desta pesquisa, na APF ainda não é percebido um engajamento da alta administração no PCA. Vale destacar que a alta administração desempenha um papel fundamental no planejamento das compras públicas. Segundo a NLL, artigo 11:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Essa falta de engajamento com o PCA é um óbice à boa governança das compras públicas. Para superar essa problemática, este artigo traz o entendimento de que a sistematização do processo de compras das organizações públicas deve estar constante nos seus instrumentos de planejamento estratégico, a exemplo do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), planos de desenvolvimento institucionais, dentre outros.

6.3. Matriz GPC

Esta seção traz a principal contribuição deste artigo: uma matriz analítica de prioridade orientada pela missão, para uso como metodologia no planejamento de compras da APF, que é a Matriz GPC. Uma matriz de prioridades é uma técnica que consiste em comparar as alternativas por meio da atribuição de pesos diferenciados aos critérios de decisão, atribuindo pesos de referência (Sobral & Peci, 2013). Neste artigo, esses pesos (níveis) serão tratados

utilizando a escala Likert. Dessa forma, a Matriz GPC, que foi construída em duas dimensões de impacto sobre as atividades-meio e fim da organização, e cinco níveis de referência.

A metodologia aplicada para estabelecer a Matriz GPC foi baseada na aplicação da Matriz BCG e da Matriz de Riscos. A Matriz de BCG consiste em uma ferramenta que ajuda a compreender qual é a importância do negócio para a organização e a estabelecer prioridades para distribuir racionalmente seus recursos (Sobral & Peci, 2013). Sendo que ela possui duas dimensões em que as unidades de negócio são classificadas por nível de importância.

Já a Matriz de Riscos, ou matriz de classificação de riscos, define como os riscos serão classificados de acordo com uma escala de riscos, segundo uma análise qualitativa ou quantitativa (TCU, 2018). Essa matriz possui duas dimensões, sendo uma de impacto e outra de probabilidade, e tem como resultante uma classificação da escala de nível de riscos, conforme o Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018), trazido na Figura 1.

Figura 1

Matriz de Riscos, Referencial Básico de Gestão de Riscos.

IMPACTO	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
PROBABILIDADE						

Fonte: Tribunal de Contas da União (2018).

Na APF, o GPC serve de referência no início do processo de contratação, impactando na disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos e entidades, e na gestão de recursos limitados. Logo, é importante que a função de compras seja trabalhada no planejamento estratégico das organizações. Haja vista que a alta administração é a responsável tanto por aprovar o PCA quanto autorizar o gasto (Lei nº 14.133, 2021; Decreto nº 10.947, 2022).

Ao estabelecer uma metodologia própria, a instituição evita que cada departamento crie sua própria metodologia para o GPC, em detrimento dos objetivos estratégicos da organização e afetando o cumprimento de sua missão. Entende-se que a missão institucional é algo constante em todas as organizações, e pode ser referência para as estratégias organizacionais.

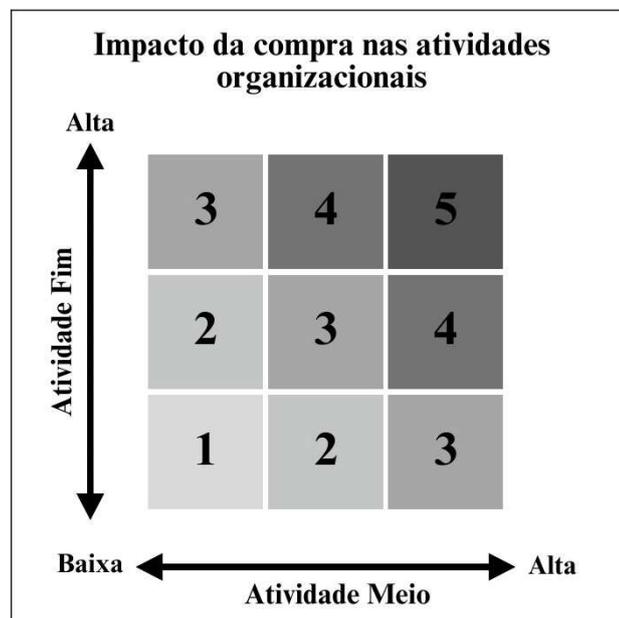
Além disso, as contratações do setor público visam prioritariamente ao cumprimento da missão organizacional (Squeff, 2014). Contudo, vale destacar que, conforme trazido por Sobral e Peci (2013), a missão não explicita produtos ou serviços, mas sim as necessidades que a organização pretende satisfazer. Sendo declarada nos instrumentos de planejamento estratégico dos órgãos e entidades, onde se encontram os objetivos estratégicos estabelecidos para implementar as políticas e ações do Estado.

Isto posto, a Matriz GPC consiste em uma matriz analítica sobre o impacto das demandas dos órgãos e entidades de acordo com a atividade da área do demandante, sendo elas as atividades-meio e fim das organizações. Segundo Ferrer e Santana (2015), quando se foca a aquisição governamental no pilar da demanda é preciso saber se esta pode ser real, ficta ou relativizada por outras opções de suprimento; devendo ser feito os seguintes questionamentos: há demanda de fato? Por quais caminhos ela pode ser suprida?

Para fins deste artigo, foi definido que o demandante é o servidor que identifica a necessidade de contratação. Fazendo uma distinção do requisitante, agente designado para registrar as demandas no sistema PGC. Assim, o demandante, com o apoio da área técnica, irá aplicar a Matriz GPC na elaboração do PCA, doravante chamada MGPC, trazida na Figura 2.

Figura 2

Matriz do Grau de Prioridade das Contratações.



O primeiro passo para aplicação da MGPC é relacionar a demanda, necessidade de contratação identificada pelo demandante, com o planejamento estratégico da instituição. Em seguida, analisa-se o seu impacto nas atividades-meio e finalística da organização para o

cumprimento de sua missão. Entende-se por atividade-meio aquelas essenciais para alcance das atividades finalísticas (Costa & Terra, 2019), e como atividade finalística aquela que está diretamente relacionada à missão da instituição, ou seja, sua função social (Drucker, 1998).

Apesar do Decreto nº 10.947 (2022), definir o GPC em três categorias, a princípio a MGPC vai possuir cinco níveis. Em um segundo momento os níveis da MGPC serão analisados e classificados em uma em escala Likert, retornando aos três níveis do decreto. Para o uso da matriz, o demandante irá identificar o impacto do item que pretende adquirir ou contratar nas atividades-meio e fim da organização, e classificar a demanda em uma escala que vai de 1 a 5.

O nível 05 corresponde ao grau alto, nele encontram-se os itens de compras de uso comum pelas áreas meio e fim da organização, cuja não contratação ou aquisição irá impactar de forma negativa na continuidade dos serviços públicos, ou seja, impedirá que o órgão ou entidade possa cumprir sua missão. Nesse nível encontram-se os serviços de limpeza e conservação, segurança, energia elétrica, água e internet (a depender da atividade da organização), que impactam fortemente nas atividades-meio e fim caso não sejam contratados.

O grau médio está subdividido em dois níveis. No nível 04 estão as compras de uso exclusivo de uma das áreas (meio ou fim), e cuja falta impacta negativamente a continuidade de sua atividade, com risco de paralisação, e que também pode ocasionar prejuízo às atividades de outra área, mas não a sua paralisação. A exemplo da falta de computadores em setores administrativos que inviabiliza a atividade-meio de uma instituição pública de ensino superior, o que não impede de haver aula, mas pode afetar os registros acadêmicos.

Seguido do nível 3, que se refere às contratações destinadas a uso exclusivo das atividades-meio ou fim, e cuja falta pode vir a prejudicar a continuidade dos serviços, sem impactar no funcionamento de outra área. Por exemplo, na mesma instituição de ensino, a falta de insumos e equipamentos para aulas práticas pode inviabilizar a efetividade da aula, mas não afeta a atividade administrativa da organização.

Já no nível 2 encontram-se as contratações destinadas ao uso exclusivo por uma das áreas, cuja não aquisição não causará impacto na continuidade dos seus serviços. A exemplo da aquisição de impressoras ou serviços de outsourcing que vêm sendo cada vez menos utilizadas nas atividades administrativas, devido à digitalização de processos. Por fim, no nível 1, estão as compras que não são de uso pelos setores das áreas meio e fim, como serviços de cerimonial e de reprografia para divulgação de eventos. Ambos compõem o grau baixo, essa subdivisão é importante para se fazer uma segunda linha de controle de prioridade.

De maneira resumida, se a demanda de compra afeta a área meio e fim, paralisando ambas as atividades, receberá nível 5 de prioridade, aquisição obrigatória. Caso afete a área

meio e fim, paralisando uma das atividades, ficará entre os níveis 3 ou 4. Por fim, as compras que afetem apenas uma das áreas, sem paralisar as atividades, terão níveis 1 ou 2. Sendo que essa subclassificação dos níveis médio e baixo permite uma segunda linha prioridade, para uso quando os recursos não comportam todas as contratações de um mesmo nível.

O objetivo das compras públicas é o funcionamento das instituições, pois a paralisação das atividades organizacionais impede o órgão de cumprir com sua missão. Logo, o objetivo da matriz é identificar os itens de maior prioridade que podem impactar no cumprimento da missão do ente público. Vale destacar que pode haver mais de uma alternativa de compra para atender à mesma necessidade. Inclusive, pode existir mais de um item de compra para a mesma necessidade, ocasionando uma dependência entre itens de compras.

O art. 8º do decreto prevê que na elaboração do PCA é preciso indicar a vinculação ou dependência com o objeto de outro entre as demandas lançadas no DFD. Nesse caso, esses itens deverão ser analisados em conjunto, e receberão o mesmo nível de importância. A Tabela 2 traz os resultados da classificação e conversão dos resultados obtidos para fins de compatibilizar a MGPC com o registro no módulo DFD.

Tabela 2

Tabela de conversão da MGPC para o módulo DFD

Grau de prioridade obtido pelo resultado obtido pela MGPC		
Baixo	Médio	Alto
Níveis 1 e 2	Níveis 3 e 4	Nível 5
Afeta apenas a área meio ou a área fim, sem paralisar as atividades.	Afeta as áreas meio e fim, paralisando uma das atividades.	Afeta as áreas meio e fim, paralisando ambas as atividades.

Com o foco dado ao cumprimento da missão organizacional, é possível definir se há ou não necessidade de compra, bem como a sua classificação em uma escala de importância para a continuidade das atividades organizacionais. Desse modo, a compra cuja não aquisição pode inviabilizar o cumprimento da missão organizacional, trazendo prejuízos à continuidade dos serviços, sempre terá um nível alto de importância diante daquela que tem pouca ou nenhuma relação com o cumprimento dessa missão ou a descontinuidade dos serviços.

Todavia, como distinguir uma compra que impacta o cumprimento da missão de outra que não a afeta, ou que afeta pouco? Nesse caso é preciso buscar os objetivos e metas estratégicas da organização. Em que, se a compra fizer referência ao cumprimento de um

objetivo ou meta constante no planejamento estratégico do órgão ou entidade, há uma relação direta da contratação com o cumprimento da missão. Contudo, o ideal é que os objetivos estratégicos e compras estejam nos instrumentos de planejamento estratégico.

Nesse sentido, a metodologia utilizada para estabelecer o grau de prioridade no planejamento tem que ser comum a toda a organização, fazendo com que o demandante e a área técnica de diferentes setores organizacionais utilizem os mesmos critérios para o GPC. A atuação conjunta entre o demandante e a área técnica é importante, pois pode levar à definição de um nível de compra mais realístico em relação ao impacto da demanda definida pela MGPC. Para além disso, o planejamento das compras públicas precisa envolver equipes que atuem de forma inteligente, de modo a diminuir a subjetividade no planejamento da contratação.

Vale destacar que o resultado do GPC orienta a autoridade competente, agente público com poder de decisão, que é responsável por autorizar as compras e a ordenação de despesas do órgão ou da entidade (Decreto nº 10.947, 2022). Devendo tomar decisões com base em critérios objetivos e foco no cumprimento da missão organizacional. Ademais, tendo em vista as limitações orçamentárias, além de aplicar a MGPC a cada PCA, é preciso que as compras de maior grau de prioridade sejam incluídas na parte inicial do calendário de contratações.

Dessa forma, a missão coloca a demanda em um contexto mais amplo, uma vez que as compras públicas se vinculam às políticas públicas e aos objetivos do governo (Costa & Terra, 2019). Assim, não basta limitar os recursos da área meio e destiná-los à área finalística, visto que, a missão organizacional precisa ser colocada acima dessas atividades, pois não há atividade mais importante, o importante é atingir os objetivos organizacionais, com o propósito de cumprir com a missão da instituição.

7. Conclusão

Neste artigo, foi trazida a importância da função de compras no planejamento estratégico, os principais conceitos relativos ao planejamento de compras e sua relação com o orçamento público. Destacou-se a governança das compras públicas e o papel do poder de compras para o desenvolvimento econômico e o estímulo à inovação no setor público. Além disso, foi abordado o papel estratégico da missão organizacional para o alcance dos objetivos organizacionais. Por fim, foi feita uma análise da elaboração do PCA e o uso do GPC na aplicação da governança nas contratações para gestão dos recursos públicos.

O estudo apontou a falta de engajamento da alta administração dos órgãos e entidades da APF com o planejamento de compras, diagnosticado pelo TCU. A partir das entrevistas realizadas, identificou-se a falta de uma metodologia institucionalizada do GPC na APF. Ao

final, o estudo cumpriu o objetivo de apresentar uma nova metodologia para o GPC que, através da MGPC, relaciona o impacto da demanda nas atividades-meio e fim das organizações, com uma orientação para o cumprimento da missão.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se um estudo sobre a vinculação das prioridades do PCA com o planejamento estratégico e o orçamento público. Além disso, recomenda-se às organizações da APF a formação de equipes inteligentes de planejamento de compras e a diversificação das fontes de financiamento das demandas cadastradas no PCA.

Este estudo concluiu que a atividade de compras, devido a sua importância, precisa ser compreendida como uma atividade estratégica das organizações públicas. Sendo fundamental para o cumprimento da missão organizacional, já que esta tem como finalidade a implementação de políticas e a efetivação dos objetivos econômicos e sociais do Estado.

Referências

- Baily, P., Farmer, D., Jessop, D., & Jones, D. (2000). *Compras: princípios e administração*. Atlas.
- Biegelbauer, P., Hartmann, C., Polt, W., Wang, A., & Weber, M. (2020). *Mission-oriented innovation policies in Austria—a case study for the OECD*. Technical Report. <https://doi.org/10.22163/fteval.2020.493>
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina*. Editora 34.
- Brown, R. (2021). Mission-oriented or mission adrift? A critical examination of mission-oriented innovation policies. *European Planning Studies*, 29(4), 739-761. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1779189>
- Calasans, J., Jr. (2021). *Manual da licitação: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021* (3a ed.). Atlas.
- Campos, V. F. (2009). *O verdadeiro poder* (2a ed.). Falconi Editora.
- Carvalho, H. G., Reis, D. R., & Cavalcante, M. B. (2011). *Gestão da inovação*. Aymarã.
- Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: Para além da economicidade*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>
- Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. (2022, 26 de janeiro). Dispõe sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm

- Dosi, D., Lamperti, F., Mazzucato, M., Napoletano, M. and Roventini, A. (2021). Mission-oriented policies and the “Entrepreneurial State” at work: an agent-based exploration. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2021/10). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2021-10>
- Drucker, P. (2016). *Inovação e espírito empreendedor: Prática e princípios*. Cengage Learning.
- Drucker, P. F. (1998). *Introdução à administração* (3a ed.). Pioneira.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757-1769. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>
- Fenili, R. R. (2016). *Desempenho em processos de compras e contratações públicas: Um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais* [Tese de Doutorado]. Universidade de Brasília.
- Fernandes, C. C. C. (2019). Compras públicas no Brasil: Vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(11), 1–19. <https://doi.org/10.21118/apgs.v4i11.7262>
- Ferrer, F. (2007). *Gestão pública eficiente: Impactos econômicos de governo inovadores*. Elsevier.
- Ferrer, F. (2018). *Gestão pública eficiente: Colocando o cidadão no centro das atenções*. Elsevier.
- Ferrer, F., & Santana, J. E. (Eds.). (2015). *Compras públicas Brasil*. Elsevier.
- Fiuza, E. P. (2009). Licitações e governança de contratos: A visão dos economistas. In L. H. Salgado & E. P. Fiuza (Eds.), *Marcos regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras* (pp. 239-274). Ipea.
- Fiuza, E. P., Pompermayer, F. M., & Rauen, A. T. (2019). A retomada da agenda perdida das compras públicas: Notas sobre o novo projeto de lei de licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9362>
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, (5), 67-87. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público* (15a ed.). Atlas.
- Heinritz, S. F., & Farrell, P. V. (1983). *Compras: Princípios e aplicações*. Atlas.
- Isidro, A. (2018). *Gestão pública inovadora: Um guia para a inovação no setor público*. CRV.

- Janssen, M. J., Torrens, J., Wesseling, J., & Wanzenböck, I. (2021). Promises and premises of mission-oriented innovation policy – A reflection and ways forward. *Science and Public Policy*, 48 (3), 438-444. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa072>
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). On Innovation in the Public Sector. Publin Report. Nifu Step.
- Lakatos, E. M., & Marconi, A. A. (2006). *Metodologia científica* (4a ed). Atlas.
- Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm
- Lopes, C. T. G. (1978). *Planejamento e estratégia empresarial*. Saraiva.
- Matias-Pereira, J. (2016). *Manual de gestão pública contemporânea* (5a ed.). Atlas.
- Mazzucato, M. (2019). *Governing Missions in the European Union*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. <https://doi.org/10.2777/618697>
- Mazzucato, M. (2022). *Missão economia: Um guia inovador para mudar o capitalismo*. Portfolio-Penguin.
- Mazzucato, M; (2018) *Mission-oriented research & innovation in the European: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2777/360325>
- Negrini, F., & Pereira, B. A. D. (2019). Avaliação da ferramenta de tecnologia da informação e comunicação (TIC) utilizada no processo de compras em uma IFES: Propostas de melhorias. *Revista Sociais e Humanas*, 32(1). <https://doi.org/10.5902/2317175833711>
- Oliveira, D. P. R. (2007). *Planejamento estratégico: Conceitos, metodologia e práticas*. Atlas.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2021). *Public Sector Innovation Facets: Mission-oriented innovation*. Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/10/OECD-Innovation-Facets-Brief-Mission-Oriented-Innovation-2021.pdf>
- Panis, A. D. C. (2020). *Inovação em compras públicas: Estudo de caso do robô Alice da Controladoria-Geral da União [Dissertação de Mestrado]*. Universidade de Brasília.
- Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. (2021, 20 de junho). Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>
- Rauen, A. T. (2021). *Compras públicas de inovações segundo o texto final do PL nº 4.253/2020*. Nota Técnica n. 80 (Diset). Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10468>
- Ribeiro, C. G., & Inácio, E, Jr. (2019). *O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise*. Ipea.

- Sano, H. (2020). Laboratórios de inovação no setor público: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>
- Schiefler, E. A. C. (2021). Controle das compras públicas, inovação tecnológica e inteligência artificial: O paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na nova lei de licitações e contratos administrativos [Dissertação de mestrado]. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43103>
- Silva, L. X., & Souza, M. (2010). O setor público na atividade econômica. In L. X. Silva (Ed.), Estado e políticas públicas. UFRGS.
- Silva, N. D. (2021). A dispensa pelo valor na lei 14.133/2021. In J. L. Vareschini (Ed.), Diálogos sobre a nova lei de licitações e contratações Lei 14.133/2021 (pp. 179-300). Pinhais, PR: Editora JML.
- Sobral, F., & Peci, A. (2013). Administração: Teoria e prática no contexto brasileiro. Pearson.
- Squeff, F. D. H. S. (2014). O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: Análise do caso brasileiro. Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2421>
- Thorstensen, V. C., Giesteira, L. F. C., Faria, A. P. R. D. O., Ribeiro, C. G., Inácio Júnior, E., & Araújo, I. T. D, Jr. (2021). Cadernos Brasil na OCDE: Compras públicas. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687>
- Tribunal de Contas da União (2021). Acórdão nº 1.637/2021 - Plenário. <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=754188>
- Tribunal de Contas da União. (2018). Referencial básico de gestão de riscos. Segecex. https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf
- Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: Uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. Revista de Administração Pública, (45), 401-433. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006>
- Vareschini, J. M. L., & Chaves, L. C. A. (2019). O novo pregão eletrônico: A nova sistemática de disputa introduzida pelo Decreto 10.024/19. Editora JML.
- Vilhena, R. M. P., & Hirle, A. L. C. (2015). Gestão de Compras e qualidade do gasto público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In F. Ferrer & J. E. Santana (Eds.), Compras públicas Brasil (pp. 55-70). Elsevier.

SEGUNDO ARTIGO

Framework do Planejamento de Compras Orientado pela Missão na Administração Pública Federal

Procurement Planning Framework Mission-Oriented in the Federal Public Administration

Resumo

Objetivo: apresentar um *framework* do planejamento de compras no âmbito da Administração Pública Federal, a partir da missão organizacional. **Marco teórico:** a partir de um estudo das etapas do ciclo de compras públicas, a pesquisa aborda as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações ao planejamento de compras públicas, como novos fluxos de processos e o uso de ferramentas digitais. O estudo vai se orientar pela missão organizacional para alinhar as compras públicas ao planejamento estratégico e nas metodologias ágeis para simplificar os processos da administração pública tradicional. **Método:** foram utilizadas como técnicas de coleta de dados a entrevista semiestruturada com servidores públicos federais que atuam na área de compras públicas, além dos procedimentos da pesquisa documental e bibliográfica; no tratamento dos dados utilizou-se a análise de conteúdo. **Resultados:** evidenciou-se que o planejamento das compras públicas está dividido em duas partes: o Plano de Contratações Anual e a fase preparatória da contratação. Com base nas metodologias ágeis, pode-se fazer uma relação entre os agentes do planejamento de compras com as equipes ágeis e das etapas do planejamento de compras com as *Sprints* das ferramentas ágeis. **Conclusão:** o uso de metodologias ágeis pode delimitar o tempo do planejamento de compras para o melhor cumprimento do calendário de contratações, e melhorar a qualidade do planejamento de compras.

Palavras-chave: Framework; Planejamento de Compras; Método Ágil; Missão; Inovação.

Abstract

Objective: to present a framework for procurement planning within the Federal Public Administration, based on the organizational mission. **Theoretical framework:** based on a study of the stages of the public procurement cycle, the research addresses the innovations brought by the New Public Procurement Law to procurement planning, such as new process flows and the use of digital tools. The study will be based on the organizational mission to align public procurement with strategic planning and on agile methodologies to simplify the processes of traditional public administration. **Method:** semi-structured interviews with federal public servants working in the public procurement area were used as data collection techniques, in addition to documentary and bibliographic research procedures; content analysis was used to treat the data. **Results:** it was found that public procurement planning is divided into two parts: the Annual Procurement Plan and the pre-contracting phase. Based on agile methodologies, a relationship can be made between the procurement planning agents and the agile teams and between the procurement planning stages and the *Sprints* of agile tools. **Conclusion:** the use of agile methodologies can delimit the time for procurement planning for better compliance with the procurement calendar, and improve the quality of procurement planning.

Keywords: Framework; Procurement Planning; Agile Method; Mission; Innovation.

1. Introdução

A administração pública tem buscado aperfeiçoar e inovar seus processos para que se tornem ágeis diante de um ambiente de constantes transformações. Segundo Drucker (2016), caso as instituições públicas não aprendam a conviver em ambiente de mudanças sociais e tecnológicas, se tornarão cada vez mais incapazes de desempenhar sua missão. Entretanto, as compras públicas ainda são reconhecidas por serem lentas e menos flexíveis, já que dependem de requisitos burocráticos e processuais (Moreira & Vargas, 2012; Negrini & Pereira, 2019).

Isso porque, no Brasil, optou-se por prever em leis e decretos quase tudo que rege o processo de compras públicas (Fiuza, 2009). Em função de as compras governamentais serem matéria constitucional, prevista no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, elas estão disciplinadas pela Lei de Licitações nº 8.666, de 1993, com vigência até dezembro de 2023, e pela Nova Lei de Licitações (NLL) nº 14.133, de 2021, vigente desde abril de 2021.

Sendo assim, “as compras públicas são realizadas por meio de processos essencialmente burocráticos” (Trilha *et al.*, 2018, p. 84). Segundo a literatura, o processo de contratação pública é composto por dois procedimentos distintos, a licitação e a contratação direta, que se desenvolvem em etapas e fases sequenciais (Calasans, 2021; Fiuza & Medeiros, 2014; Meirelles, 2010, 2016). Esse processo compreende um ciclo que vai da identificação da necessidade, até o controle e avaliação do contrato (Fernandes, 2019).

Não obstante, segundo Pinto (2002), “a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações têm sido uma prioridade na administração federal brasileira” (p. 62). A exemplo do Sistema de Serviços Gerais (Siasg), ferramenta tecnológica de uso pela APF, constituída por um conjunto de módulos que realizam os procedimentos do processo de compras e contratações (Fernandes, 2005); aproximando a administração pública à era digital.

Segundo Schiefler (2021), foi a partir da NLL que as compras públicas, uma área percebida como burocrática e analógica, ganhou uma óptica mais inovadora e inscrita às novas tecnologias. Com a NLL a governança do planejamento das compras públicas passou a ter um novo fluxo, constituído pelo Plano de Contratações Anual (PCA), o estudo técnico preliminar (ETP), o termo de referência/projeto básico (TR/PB) e a análise de riscos; os quais possuem normativos próprios e são executados na APF através de módulos e subsistemas do Siasg.

O planejamento compreende a fase inicial do ciclo de compras (Calasans, 2021). Contudo, no papel de função administrativa, a atividade de compras não é um fim em si mesma (Heinritz & Farrell, 1983). As compras são uma atividade estratégica integrada a diversas áreas da organização, que adquire os produtos e serviços de que necessitam, e por isso precisam ser planejadas (Baily *et al.*, 2000; Heinritz & Farrell, 1983)

Segundo Almeida e Sano (2018), as compras têm a função de contribuir na aquisição dos insumos necessários ao alcance dos objetivos da organização, e o aperfeiçoamento do seu processo propicia o melhor cumprimento da missão organizacional. Além do mais, a compra pública é um importante instrumento de implementação de políticas públicas (Costa & Terra, 2019; Damasceno, 2021; Ferrer & Santana, 2015).

A NLL deu centralidade ao planejamento, que passou à condição de princípio das compras públicas. Todavia, mesmo com as inovações trazidas, na APF a média de duração da fase interna pode levar 188 dias (Pereira *et al.*, 2022). Ou seja, o uso da tecnologia não é suficiente para atender uma atividade complexa como as compras públicas, que possui normativos e processos mais rígidos (Costa & Terra, 2019). Vale lembrar que para inovar no processo de compras não basta sua automatização, também é preciso a participação das pessoas (Fernández & Peñaherrera, 2021; Tridapalli *et al.*, 2011).

Atualmente existem metodologias ágeis que permitem o uso colaborativo de tecnologias para agilizar processos (Fernández & Peñaherrera, 2021). Para o Tribunal de Contas União ([TCU] Brasil, 2013), é possível alinhar a utilização de métodos ágeis aos preceitos legais da esfera pública. Segundo Rosa e Pereira (2021), “o maior impacto da utilização das metodologias ágeis na administração pública está na mudança da cultura organizacional” (p. 488).

Todavia, os autores advertem que a proposta da metodologia ágil pode ser conflitante com as particularidades relacionadas às contratações públicas, o que requer um planejamento para trabalhar as peculiaridades da burocracia, com a colaboração de todos os envolvidos no processo. Deste modo, diante das recentes inovações no processo de compras públicas, este estudo apresenta a seguinte questão: como está estruturado o novo planejamento de compras públicas e quais as possíveis vantagens inovativas de um processo de compras com uso de metodologia ágil e orientado pela missão organizacional?

Este trabalho aborda a importância da missão para alinhar o planejamento das contratações às necessidades organizacionais. O objetivo deste artigo é apresentar um *framework* do planejamento de compras no âmbito da Administração Pública Federal (APF), a partir da missão organizacional. Para construção do *framework* proposto, foi realizado o mapeamento do processo de compras, considerando as inovações trazidas pela NLL, caracterizado pela desburocratização e o uso de tecnologias.

A importância do estudo consiste na apresentação de um *framework* do planejamento do atual ciclo de vida das compras públicas, após a promulgação da NLL. Como contribuição, o trabalho traz uma nova abordagem do ciclo do processo de compras, a partir da missão das organizações públicas, apresentando um processo mais célere de compras para APF que traz as

metodologias ágeis como ferramenta. O artigo foi organizado em seis seções, incluindo esta introdução, as seções dois traz o referencial teórico, a seção três descreve a metodologia, a seção quatro a análise dos resultados, a seção cinco o produto *framework* e a seção sete as conclusões.

2. Referencial Teórico

Esta seção discute o planejamento de compras na APF, que vem ganhando importância desde a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (IN SEGES) nº 05, de 2017, e se consolidando no cenário nacional com a NLL. Em seguida são explorados os fundamentos sobre compras públicas e missão organizacional e o uso de metodologias ágeis na APF.

2.1. Planejamento de Compras na Administração Pública Federal

O planejamento é um mecanismo para alcance da eficiência das compras públicas. De acordo com Ferrer (2015a), o planejamento é fundamental para a eficiência das atividades, processos e procedimentos de compras. Para a autora, planejar a demanda é a atividade de gestão de compras mais importante para que se alcance eficiência nesse aspecto da gestão pública, portanto, a gestão pública deve centrar-se na confecção de mecanismo que garanta a razoável efetivação do planejamento daquilo que o governo precisa adquirir (Ferrer, 2015b).

Segundo Squeff (2014), “as compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor” (p. 9). Em linhas gerais, esse processo é composto por: identificação de demanda, definição do objeto a ser contratado, seleção de fornecedores, contratação e execução do objeto (Damasceno, 2021).

Para um melhor entendimento, a literatura divide o processo de contratação em dois procedimentos: licitação e contratação direta, cujas etapas subjacentes estão divididas em fase interna, preparatória ou de planejamento, e fase externa (Calasans, 2021; Costa & Terra, 2019; Ferrer & Santana, 2015). Segundo Damasceno (2021), os procedimentos de compras possuem a finalidade imediata, primária e originária de promover suprimentos ao Estado; e a finalidade mediata e derivada de ser um instrumento indireto na execução de políticas públicas.

Segundo Costa e Terra (2019), para haver boa gestão e alcance da eficiência, as etapas do processo de compras devem estar alinhadas com o planejamento estratégico do órgão. Nesse sentido, a *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD, 2009), recomenda implementar uma estrutura adequada para aumentar a integridade do ciclo de compras públicas, desde a avaliação das necessidades até a gestão e pagamento dos contratos.

A despeito disso, Santana (2015), observa que muitos manuais e tratados jurídicos de compras públicas reduzem o ciclo de vida das contratações a um mero procedimento formal de

tudo divorciado das demais partes que o integram. Um exemplo disso foi a omissão da legislação quanto ao planejamento das compras públicas. Para Di Pietro (2020), embora a primeira fase seja chamada de preparatória, a Lei 8.666, de 1993, nada estabeleceu sobre ela.

Para a autora, a fase interna é reconhecida por preceder a abertura do procedimento de contratação ao público, ou seja, a publicação do edital que dá início à fase externa. De forma mais detalhada Meirelles (2016), menciona que a fase interna da contratação se inicia quando a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos para a despesa, seguida da fase externa com a publicidade do edital.

Somente a partir da IN SEGES nº 05, de 2017, é que foi dada maior ênfase ao planejamento das contratações do Governo Brasileiro (Vareschini & Chaves, 2019). A partir dessa instrução normativa, o planejamento da contratação passou a ser configurado pelas seguintes etapas: estudos preliminares, gestão de riscos e termo de referência ou projeto básico, as quais foram incorporadas pela NLL.

O ETP constitui a primeira etapa da fase preparatória, ou de planejamento, caracterizando o interesse público envolvido e a melhor solução, e dará base ao termo de referência ou projeto básico que serão elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (Lei nº 14.133, 2021). Essa etapa contempla a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual (Vareschini, 2021).

Para Costa e Terra (2019), na fase de planejamento encontram-se os principais riscos de uma contratação, devido ao volume de atividades realizadas e por ser um importante mecanismo de implementação de políticas públicas. Além disso, essa fase dá subsídio às etapas da fase subsequente, seleção e contratação, daí que muitos dos problemas enfrentados na seleção do fornecedor e na gestão de contratos já nascem na etapa de planejamento, daí sua importância (Vareschini & Chaves, 2019). Desse modo, caso os riscos não sejam identificados e tratados no planejamento, podem comprometer toda a contratação.

Diante de tal relevância a NLL elevou o planejamento à condição de princípio das contratações públicas; ademais, o legislador dedicou um capítulo inteiro à fase preparatória (Niebuhr, 2020; Vareschini, 2021). O aludido princípio veio para garantir que não sejam empreendidas contratações aventureiras, sem o devido planejamento, ficando bastante realçado na NLL, constituindo-se em um dos pilares fundamentais da compra pública, sendo determinante para o sucesso ou insucesso das contratações (Niebuhr, 2020).

Com a NLL, a estruturação do planejamento das compras públicas ganhou novos contornos. Sua principal inovação foi o PCA, que visa projetar todas as contratações dos órgãos

e entidades para o ano subsequente a sua elaboração, verificar a compatibilidade com o orçamento, definir prioridades e estabelecer um calendário de compras (Niebuhr, 2020).

Assim, o PCA inovou ao relacionar o período de execução do planejamento de compras com o exercício financeiro. O PCA é elaborado a partir de Documento de Formalização de Demanda (DFD), e tem a função de garantir o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico das instituições, a fim de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias (Lei nº 14.133, 2021). Diante disso, para Niebuhr (2020), o planejamento das contratações inicia e parte do PCA, que já vem sendo implementado por muitos órgãos e entes federais, pois já estava sendo disciplinado e exigido pela IN SEGES nº 01, de 2019.

2.2. Compras Públicas e a Missão Organizacional

As compras públicas visam prioritariamente o cumprimento das diversas missões do governo, sendo utilizadas para viabilizar diversos objetivos organizacionais (Squeff, 2014). A missão é uma declaração escrita sobre o propósito, os valores, os princípios e as linhas orientadoras, e pode ser encontrada no planejamento das organizações (Baily *et al.*, 2000; Matias-Pereira, 2016; Sobral & Peci, 2013).

Segundo a literatura, a missão é a razão de existência de uma organização e explicita o seu posicionamento estratégico (Baily *et al.*, 2000; Matias-Pereira, 2016; Oliveira, 2007; Sobral & Peci, 2013). Assim, é por meio da definição da missão que os membros de uma organização reúnem esforços e sinergias para alcançar os objetivos organizacionais (Matias-Pereira, 2016). Deste modo, ela deve ser observada na primeira etapa de todos os processos da administração (Lopes 1976; Sobral & Peci, 2013; Baily *et al.*, 2000).

Segundo Lopes (1976), os objetivos são os fins para os quais se dirige a atividade organizacional. Os objetivos apresentam-se de forma hierárquica no planejamento, de acordo com o nível organizacional (estratégico, tático e operacional), e no topo dessa hierarquia está o cumprimento da missão (Lopes 1976; Sobral & Peci, 2013). Assim, é vital que a organização, antes de elaborar o seu planejamento estratégico, seja clara em sua missão (Baily *et al.*, 2000).

Contudo, para que a missão pública possa ser cumprida, é necessária uma estrutura de governança que permita uma maior coordenação e colaboração entre os membros da organização (Silvestre, 2019; Mazzucato, 2019). De acordo com Biegelbauer, Hartman, Polt, Wang e Weber (2020), devido à natureza transversal da missão, as estruturas de governança e combinações de políticas devem ser adaptadas às missões estatais. Consoante a isso, para Mazzucato (2022), orientar as estruturas de governança com os objetivos organizacionais é a chave de uma abordagem orientada por missões.

Deste modo, as compras públicas desempenham um papel fundamental no cumprimento da missão organizacional, pois seus processos são transversais aos objetivos organizacionais, podendo multiplicar o seu poder transformador ao serem inovadas e otimizadas (Ferrer & Santana, 2015). Para Costa e Terra (2019), sob um olhar estratégico, a atividade de compras públicas deve ser visualizada em toda a sua complexidade; envolvendo o ciclo de gestão, múltiplos stakeholders, o processo de logística e, para além disso, se vinculam às políticas públicas e aos objetivos-chave de governo.

As contratações públicas desempenham um papel importante na implementação de políticas públicas, podendo incentivar as inovações tecnológicas, o controle social e a transparência (Gallon *et al.*, 2019). Para isso, elas devem estar alinhadas ao planejamento estratégico (Baily *et al.*, 2000; Pontes *et al.*, 2015). Sendo que, inexistindo o planejamento estratégico na instituição, deverá ser utilizado um documento equivalente (Pontes *et al.*, 2015).

Para isso, a declaração da missão precisa esclarecer o valor público que será gerado ao público-alvo da organização, direcionando os objetivos e as políticas públicas. Segundo Mazzucato (2018), “as políticas orientadas para a missão podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas que se baseiam no conhecimento pioneiro para atingir objetivos específicos” (p. 4).

Isto posto, os benefícios do planejamento de compras orientado pela missão vão de encontro ao alcance dos objetivos das organizações públicas no desempenho de suas atividades. Já que, para iniciar qualquer política pública, é necessário comprar; não há educação, saúde ou segurança sem as contratações públicas (Ferrer & Santana, 2015).

2.3. Ágil em Compras Públicas

Em se tratando de compras públicas, a Lei nº 8.666, 1993, pelo seu excesso de formalismo, é conhecida pela morosidade e por não satisfazer os anseios de eficiência do Estado gerencial (Celestino, 2012). Diante disso, o Governo Federal buscou desenvolver sistemas informatizados para apoio às compras e contratações, passando a operar em portais na internet (Fernandes, 2019). Segundo Niebuhr (2020), com o projeto da NLL foi efetivada uma opção pelo uso da informática para apressar o fluxo de informações na área de compras.

Com o advento das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), a área de compras tem mudado radicalmente (Baily *et al.* 2000). Segundo Ferrer e Santana (2015), o Brasil é um dos países que mais tem avançado no mundo na incorporação de tecnologia nas compras públicas. Para Ferrer e Lima (2007), um sistema eletrônico pode tornar mais eficiente, ágil e

transparente o processo de compras. Contudo, as autoras advertem que a incorporação da tecnologia só deve ser feita quando houver uma reformulação de processos.

O que tem se intensificado devido ao apelo gerencial na revisão de processos para o uso dos recursos tecnológicos (Pinheiro & Rocha 2012). Segundo Dias *et al.* (2019), nas últimas décadas a administração pública tem passado por reformas alicerçadas na Nova Gestão Pública, visando a melhoria dos processos organizacionais. Isso porque a burocracia de Weber não tem servido em uma era na qual prevalece o uso das TIC's, o que fez com que a administração tradicional evoluísse para ser receptora do Governo Eletrônico (Ferrer & Lima, 2007).

O termo Governo Eletrônico emerge de uma apropriação das TIC's pelo setor público (Dias *et al.*, 2019), diante da necessidade de inovar os serviços públicos e aprimorá-los para obter resultados mais rápidos e eficientes (Assis, 2021). O Governo Eletrônico é uma expressão que designa a prestação de serviços e informações de forma eletrônica nos níveis de governo, ou destes para empresas e cidadãos (Coelho, 2001; Dias *et al.*, 2019).

Segundo Ferrer e Lima (2007), o Governo Eletrônico depende de uma mudança de gestão que contemple a reformulação de processos, do marco regulatório, do relacionamento entre os agentes, dentre outros. De acordo com as autoras, na prática, o processo de mudança na administração pública contempla duas frentes: uma é a mudança da forma de gestão, para maior eficiência, e a outra é a incorporação de tecnologia aos processos de governo. Dessa forma, a administração pública está em constante transformação, exigindo dos seus participantes mais agilidade na execução das atividades (Rosa & Pereira, 2021).

Nessa mesma linha, Tridapalli *et al.* (2011), considera que uma melhoria nas compras públicas não depende somente da implantação dos sistemas informatizados, já que a utilização das ferramentas de Governo Eletrônico não é a única solução, havendo novos processos que podem ser desenvolvidos ou adaptados pelo governo. O que traz o desafio de inovar no âmbito público, onde só se pode fazer aquilo que a legislação permite.

Segundo Koch e Hauknes (2005), no setor público a inovação é uma mudança que é nova para o agente, mas que não é necessariamente nova para a sociedade como um todo; assim, se um servidor público deliberadamente introduz uma nova forma de fazer suas atividades profissionais, com o objetivo de prestar um serviço melhor, isso se torna uma inovação. Logo, é possível melhorar o ciclo do processo de compras com o uso de ferramentas e sistemas já existentes, de modo a inovar no contexto da administração pública.

Para Date *et al.* (2016), Oliveira *et al.* (2020), Pontes *et al.* (2015), Rosa e Pereira (2021), Vacari e Prikkladnicki (2014) e Mauricio e Neris (2016), é possível a aplicação dos métodos

ágeis para inovar no setor público. Segundo Date *et al.* (2016), métodos ágeis consistem em um conjunto de ferramentas utilizadas por pequenas equipes no desenvolvimento de projetos.

Todavia, segundo Rosa e Pereira (2021), apesar de as metodologias ágeis proporem simplificações com relação aos métodos tradicionais, elas podem ser conflitantes com as particularidades relacionadas às contratações públicas. Mesmo assim, para o TCU (2013), é possível alinhar a utilização de métodos ágeis aos preceitos legais da esfera pública.

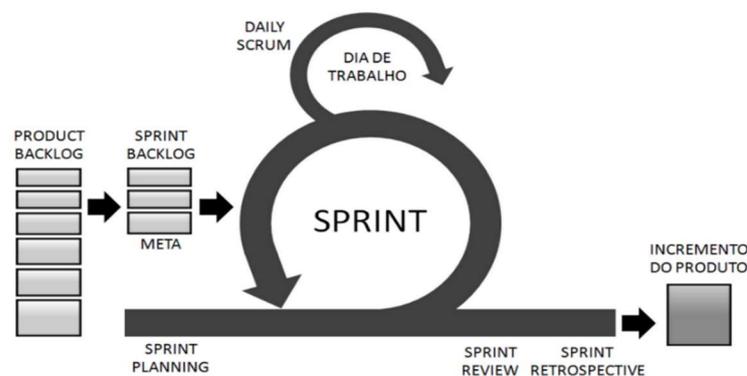
Dito isso, as metodologias ágeis podem ser apresentadas como uma alternativa à administração pública tradicional; visto que sua utilização causa um impacto na mudança da cultura organizacional (Rosa & Pereira, 2021). Conforme Pontes *et al.* (2015), os métodos ágeis surgiram a partir do manifesto ágil, e seus princípios estão focados em resultados rápidos. Segundo Date *et al.* (2016), os métodos ágeis têm como característica a agilidade e a flexibilidade; para isso, utiliza-se de pequenas equipes.

Para Oliveira *et al.* (2020), dentre as metodologias ágeis, o *Scrum* é a que melhor pode ser adotada com sucesso em organizações públicas. O *Scrum* é uma ferramenta ágil que “funciona com a definição de objetivos sequenciais que devem ser concluídos em um período definido” (Sutherland, 2014, p. 21).

O *Scrum* funciona com a definição de ciclos sequenciais, chamados *Sprints*, que devem ser concluídos em um período definido (Sutherland, 2014). O *framework Scrum* possui três artefatos: o *Product Backlog* (PB), que é a lista do trabalho a ser feito; o *Sprint Backlog* (SB), lista de itens selecionados do PB; e o Incremento do Produto, produto é gerado pela SB, conforme Figura 1 (Sabbagh, 2017, Sutherland, 2014).

Figura 1

O ciclo do Scrum



Fonte: Sabbagh (2014, p. 42).

Para Fernández e Peñaherrera (2021), unir o *Scrum* ao processo de compras permite o uso eficiente do tempo. Outra ferramenta ágil conhecida por agilizar processos é o *Design Sprint*, cujo ciclo de execução leva de 4 a 5 dias (Knapp *et al.*, 2017).

Assim, a agilização de rotinas e procedimentos nas compras e contratações têm sido buscadas na APF como uma alternativa à gestão tradicional. Contudo, no que concerne à gestão pública, as inovações ainda se encaixam em uma conjuntura reformista; apesar de o entendimento contemporâneo ser de que esses esforços reformistas geraram altos custos transacionais e resultados aquém do planejado (Cavalcante, 2019).

3. Metodologia

Este trabalho consiste em um estudo de caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. Para atingir o objetivo do estudo e responder ao problema de pesquisa, foram adotadas como procedimentos: a pesquisa documental, bibliográfica e entrevista semiestruturada. A coleta de dados foi realizada em fontes primárias e secundárias.

A coleta de dados primários deu-se por meio de 17 entrevistas semiestruturadas com servidores públicos federais que atuam na área de compras públicas, oriundos de 12 instituições da APF brasileira, às quais estão sob o alcance do Dec. nº 10.947, de 2022. As entrevistas foram realizadas nos meses de março a junho de 2022 e todos os participantes preencheram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido autorizando a gravação.

Esta pesquisa seguiu os procedimentos exigidos na Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) 510/2016 e pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, sendo aprovada pelo Comitê no dia 27 de março de 2022 (Certificado de Apresentação para Apreciação Ética nº 53541621.3.0000.0056).

O grupo participante foi composto por agentes envolvidos no planejamento de compras constantes no Dec. nº 10.974, de 2022, e da IN SEGES nº 40, de 2020, apresentados na Tabela 1. Após tratamento dos dados, logrou-se 16 entrevistas aptas a serem analisadas.

Tabela 1

Agentes de compras no Dec. nº 10.974, de 2022 e na IN SEGES nº 40, de 2020

Agente	Descrição das atividades
Autoridade Competente	agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade, ou,

	ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o art. 181 da Lei nº 14.133, de 2021
Requisitante	agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la
Área Técnica	agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza
Setor de Contratações	unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade
Equipe de Planejamento da Contratação	conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros

Nota. A IN SEGES nº 40, de 2020 foi atualizada pela IN SEGES nº 58, de 2022.

Os dados secundários foram coletados mediante pesquisas no repositório de publicações científicas Portal de Periódicos da Capes. Como parâmetro de busca foram utilizadas as palavras-chave “compras públicas” ou “contratações públicas” com a combinação de palavras-chave: “missão” ou “inovação”. Assim, foram obtidas 126 publicações de janeiro de 2010 a outubro de 2021, acrescidos 22 artigos referenciados, totalizando 148 artigos.

A pesquisa foi complementada com mais 19 produções sobre a temática relacionada a “metodologia ágil” e “administração pública”, sendo 18 do Google Acadêmico e 01 da Capes, publicadas até 2022. O estudo valeu-se ainda de publicações técnicas ou científicas, como livros, manuais, jurisprudências e legislação aplicada às compras públicas. Das entrevistas foram obtidos dados qualitativos e quantitativos, com o uso de técnicas estatísticas.

Para o tratamento dos dados foi utilizado o software Atlas.ti, sendo codificados com as temáticas de compras públicas, missão, planejamento, inovação e metodologias ágeis. Na análise de conteúdo das entrevistas, serão apresentadas as categorizadas: planejamento e missão organizacional, e inovação e uso de tecnologias. Já a análise do conteúdo da pesquisa

documental e bibliográfica apresenta indicativos sobre o agente de compras e o planejamento de compras públicas e sua relação com a missão organizacional.

A partir disso, foi realizado um mapeamento do processo de compras públicas na APF. Por fim, apoiado nas entrevistas e nas ferramentas de metodologia ágil *Scrum* e *Design Sprint*, foi desenvolvido o *Framework* do Planejamento de Compras Públicas tendo como referência a missão organizacional, elemento basilar do planejamento estratégico.

4. Análise e Resultados

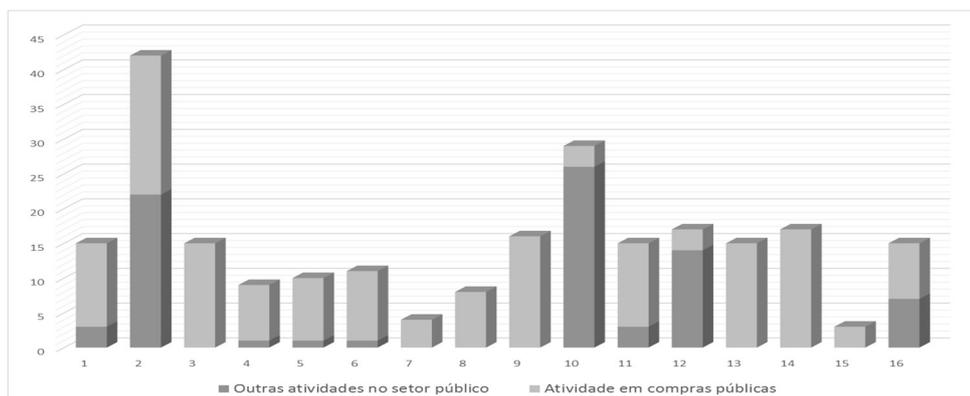
Os resultados desta pesquisa refletem o ciclo do processo de compras na APF, na dimensão do planejamento e do uso de tecnologia, cujos dados foram coletados por meio das pesquisas documental, bibliográfica e das entrevistas semiestruturadas. Esta seção discorre sobre o perfil do agente de compras e sobre o planejamento das compras públicas e sua relação com a missão organizacional.

O perfil dos servidores entrevistados, com relação às características profissionais dos entrevistados, observou-se que 15 entrevistados possuem formação superior e 01 possui ensino médio técnico; sendo que 12 ocupam cargos de nível superior e 04 estão em cargos de nível médio. Segundo Fiuza *et al.* (2019), no Brasil não existe uma carreira estruturada e horizontal de comprador público, considerando que a OECD apontava já em 2010 que, em uma consulta com 29 países, 18 reconheciam o comprador público como uma carreira específica.

Na falta dessa carreira específica, Fiuza e Medeiros (2014), pontuam que, no Brasil, são aproveitados nas atividades de compras servidores de nível médio, quando muito, capacitados pelas escolas de governo. Apesar de não haver uma carreira específica, o tempo médio de dedicação dos respondentes à atividade de compras em relação a outras atividades, desde o seu ingresso no serviço público, foi de 78,7%, conforme mostrado na Figura 2, que 07 somente desempenharam essa atividade.

Figura 2

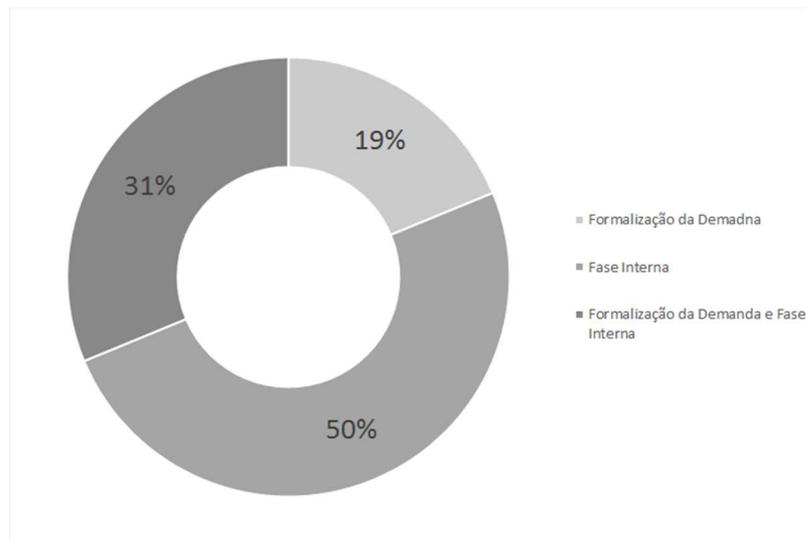
Tempo de experiência na área de compras e outras atividades.



Com relação à experiência dos entrevistados na área de compras, 06 entrevistados relataram ter experiência anterior ao ingresso no cargo atual. Em relação à dimensão do planejamento, especificamente atuação na área de compras, 50% dos entrevistados havia atuado apenas na fase interna do procedimento de contratação, 19% desempenharam apenas atividades na elaboração do PCA, e 31% realizaram as duas atividades, conforme Figura 3.

Figura 3

Atuação na área de compras públicas.



A pesquisa também demonstrou que o papel do requisitante não tem necessariamente relação com o levantamento da demanda, ou seja, com a identificação da necessidade. Assim, surge um novo agente, o demandante. Isso ocorre devido à digitalização do processo de planejamento de compras, em que o requisitante se restringe ao servidor com acesso ao módulo DFD, desempenhando uma atividade meramente burocrática de operação no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), ferramenta informatizada integrante da plataforma do Siasg. Ademais, quando há escassez de pessoal, a formalização da demanda da instituição pode ser centralizada em um único requisitante.

Segundo os respondentes, a relação entre o levantamento da necessidade e a formalização da demanda pode se dar em três configurações: (1) a unidade administrativa ou seus setores fazem o levantamento da demanda (demandante) e um servidor da instituição faz o lançamento no PGC (requisitante); (2) os setores fazem o levantamento da demanda (demandante) e um servidor de cada setor faz o lançamento no PGC (requisitante); ou (3) a unidade administrativa e seus setores identificam a demanda (demandante) e o setor de compras faz o lançamento no PGC (requisitante).

Outrossim, nem sempre o servidor que participa da etapa de formalização da demanda do PCA, atua na fase preparatória da contratação. O que vai depender de fatores como a complexidade da compra e o quantitativo de pessoal disponível na instituição.

Observou-se que, a depender da complexidade da compra, servidores especializados são chamados para compor as equipes de planejamento, especialmente na elaboração dos estudos técnicos. A formação das equipes é normalmente constituída pelo demandante, um servidor técnico ou com conhecimento sobre o objeto da contratação e um representante da área de compras, para apoio administrativo e operacional; neste último caso, observada a segregação de funções, em que o servidor que elabora o ETP não opera a fase externa da contratação.

Já na dimensão do uso de tecnologia, foram obtidas informações a respeito do uso de tecnologias digitais. Verificou-se um estímulo ao uso de TIC's na APF que, através da incorporação de tecnologia nas compras públicas, visa tornar mais eficiente, ágil e transparente o processo de compras (Ferrer & Lima, 2007). Contudo, em um estudo realizado pelo TCU (2021), na avaliação do PCA de 72 organizações públicas federais, foi apontada a ausência de integração entre o Sistema PGC e outros sistemas de compras públicas que integram o Siasg.

Segundo relato dos entrevistados, o uso de sistemas informatizados tornou a elaboração do PCA mais rápida. Todavia, os processos de compras ainda dependem do formalismo burocrático e do uso de múltiplos sistemas que nem sempre estão interligados, o que acaba levando a uma duplicidade de informações, com maior gasto de tempo na integração dos artefatos do planejamento.

Dito isso, a partir de estudos do processo de compras em uma instituição federal de ensino (IFE), anterior às inovações no planejamento das contratações, Noronha (2017), identificou que a fase interna consumia uma média de 89 dias. Em estudo similar, com três IFE's, após a implantação do PCA, Pereira *et al.* (2022), obtiveram como médias de duração da fase interna de 109, 123 e 188 dias. Todavia, considerando que foi pego o primeiro ano do PCA, é preciso novos estudos para definir melhor a duração do planejamento das compras na APF, considerando que este ocorre em duas etapas que se realizam em anos distintos.

Deste modo, este estudo observou que a transformação digital nos processos da APF não deu uniformidade ao planejamento das contratações, sendo comum o uso de mais de um sistema para o planejamento de compras. O que levou a necessidade de identificar quais sistemas de tecnologia da informação estão sendo utilizados, além daqueles disponibilizados pelo governo federal através do Comprasnet.

Ao serem questionados sobre o uso de outras ferramentas tecnológicas no planejamento de compras, além do Sistema PGC e do ETP Digital, os respondentes indicaram os sistemas de

protocolo, as planilhas digitais e os arquivos de edição de texto compartilhados via internet. Outrossim, há uma prevalência no uso de documentos eletrônicos, já que não fazem uso de formulários ou documentos físicos no planejamento de compras públicas. A percepção dos entrevistados quanto ao uso de sistemas informatizados e ao emprego da missão no planejamento de compras públicas, é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2

Uso de sistemas informatizados, inovação e missão no PCA

	Pergunta	Sim	Não	Não soube responder
Planejamento e missão	Você tem conhecimento de qual é a missão da sua instituição?	13	01	02
	O planejamento de compras do órgão ou entidade tem relação com a missão organizacional?	13	01	02
Inovação e uso de tecnologias	O uso de sistemas informatizados atende satisfatoriamente ao planejamento de compras?	10	03	03
	Considera que o PCA é uma inovação?	12	4	0

Assim pode-se inferir que a missão organizacional é conhecida pela maioria dos servidores entrevistados. Os principais instrumentos de declaração da missão citados pelos servidores foram o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o planejamento estratégico da instituição, sendo este apontado de forma genérica. A respeito das contribuições do PCA, foram atribuíram as seguintes inovações: (1) uso de novos processos no planejamento, (2) uniformização da linguagem da administração com a legislação; (3) possibilidade de formar as equipes de planejamento; e (4) obrigação de as instituições fazerem um planejamento de suas compras. Os respondentes que não possuem uma conclusão sobre o uso de sistemas informatizados justificaram: não fazer uso dos sistemas e não conhecer as diretrizes do sistema.

Diante do exposto, este artigo apresenta um *framework* aplicado à etapa do planejamento das compras públicas. Para atender à complexidade do processo de compras, o *framework* destaca a missão organizacional, a fim de orientar a demanda pública aos objetivos e necessidades organizacionais, e o uso de metodologias ágeis, para dar maior agilidade às equipes na construção das etapas desse processo.

5. *Framework* do Planejamento de Compras

Esta subseção apresenta o *Framework* do Planejamento de Compras na APF. O *framework* teve como referência o ciclo de vida das compras públicas e as recentes inovações trazidas pela NLL. Com a NLL, a etapa de planejamento do ciclo e compras públicas da APF foi dividida em duas partes: o Plano de Contratações Anual (PCA), que fixa a demanda dos órgãos e entidades, e a fase preparatória da contratação, também conhecida como fase interna do processo de compras, como mostra a Figura 4.

Figura 4

Ciclo de vida da contratação pública



Fonte: Adaptado de Manual do Painel de Compras, Ministério da Economia (2021)

Conforme destacam Damasceno (2021), Ferrer (2015b) e Vareschini e Chaves (2019), as compras públicas obedecem a um rito processual que inicia com a percepção e formalização da necessidade de compra, definição da demanda, e se efetiva com a entrega desses materiais aos setores demandantes, ou seja, recebimento do objeto do contrato. Deste modo, a demanda impulsiona todo o ciclo de contratações da administração pública, sem ela não há o que falar em compras (Ferrer & Santana, 2015).

Na APF, seguindo a tendência do Governo Eletrônico, também adotado pela NLL, o processo de compras é operacionalizado através de sistemas informatizados. Dessa forma, o planejamento de compras faz uso de ferramentas digitais ancoradas no Comprasnet, portal na internet que dá acesso às ferramentas de apoio às compras do Governo Federal (Fernandes, 2019); atualmente chamado de Compras.gov.

Para isso, a APF utiliza os seguintes módulos e subsistemas integrantes do Siasg: o Sistema PGC, usado na elaboração PCA através do módulo DFD; o Sistema ETP-Digital; o módulo Gestão de Riscos e o Sistema TR Digital. Apesar de pertencerem ao Siasg, esses

artefatos não são integrados, e têm como finalidade auxiliar os agentes públicos na operação das etapas do ciclo de vida da compra pública, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5

Ciclo de vida da compra pública pelo ecossistema Compras.gov.br

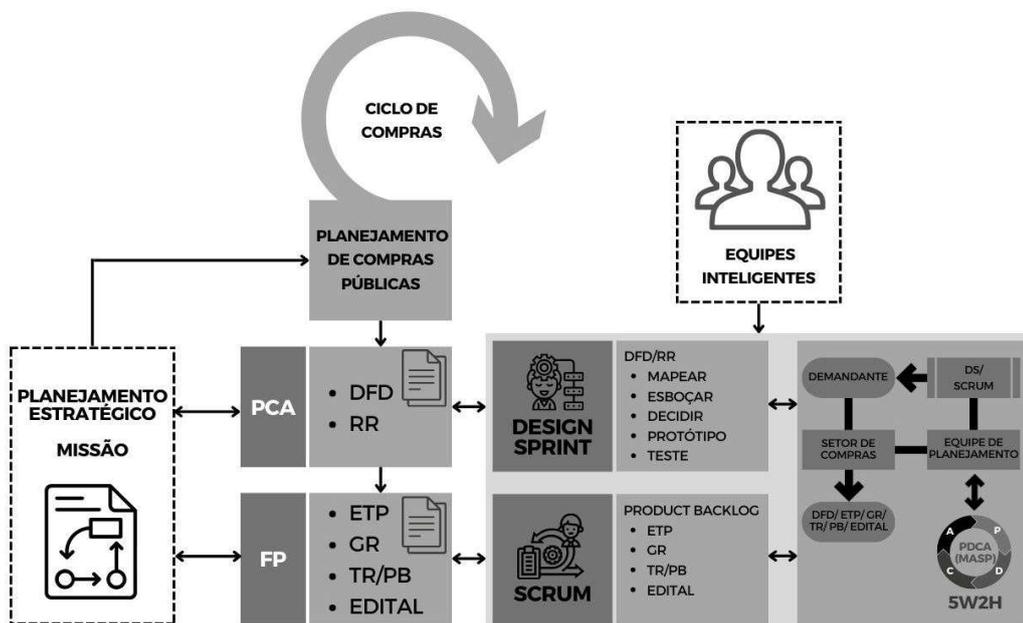


Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (Decreto nº 10.947, 2022a).

Em face das inovações normativas na área de compra governamentais, desenhou-se em linhas gerais um novo o fluxo procedimental para o planejamento de compras, constituído pelo Plano de Contratações Anual, o estudo técnico preliminar, o termo de referência ou projetos e a gestão de riscos (Niebuhr, 2020). Esse novo fluxo do planejamento no ciclo das compras está apresentado no *framework*, integrando a missão organizacional às novas estratégias para agilização de rotinas e procedimentos, conforme Figura 6.

Figura 6

Framework do Planejamento de Compras



Assim, para construção deste *framework*, utilizou-se a missão organizacional, presente nos instrumentos de planejamento estratégicos, como elemento inovativo para orientar o planejamento de compras. Segundo Mazzucato (2018, 2022), a abordagem orientada para a missão tem como vantagem uma nova maneira de fazer as coisas, catalisando investimentos, inovações e cooperação. Segundo a autora, as missões são uma forma de orquestrar a diversidade de talentos e conhecimentos para resolver desafios sociais complexos.

Segundo Pinto (2002), a administração pública vem experimentando avanços significativos com a introdução de novos instrumentos tecnológicos ao lado da revisão da legislação e das normas. Todavia, para introduzir práticas colaborativas que conciliem as metodologias ágeis e as estruturas tradicionais no processo governamental, é preciso fazer algumas adaptações (Meirelles et al., 2017, apud. Rosa & Pereira, 2021). Com isso, o *framework* conciliou as estruturas tradicionais à novas metodologias, de forma colaborativa.

A partir da missão, o *framework* segue um fluxo procedimental que inicia com o PCA, e segue para fase interna da contratação. O procedimento do PCA consiste no preenchimento do DFD pelos requisitantes no PGC, até 1º de abril do ano de sua elaboração (Instrução Normativa nº 58, 2022). Encerrado esse prazo, o setor de contratações irá consolidar as demandas encaminhadas, para que na primeira quinzena de maio a autoridade competente possa aprová-las, e também irá elaborar um calendário de contratação para execução no ano subsequente. Dessa forma, a primeira etapa do planejamento possui um prazo definido.

Concluída a elaboração do PCA, o setor de compras elabora o calendário de contratação para o ano subsequente (Decerto n.º 10.947, 2022). Contudo, já é possível planejar a fase interna da contratação. Por sua vez, a fase interna da contratação não possui um prazo determinado para conclusão, apesar de o calendário estipular um prazo para finalizar a contratação, com a entrega do objeto de compra ao requisitante.

Dessa forma, é preciso estabelecer um prazo para que os agentes do planejamento de compras (da fase preparatória) e os agentes de contratações, pessoa designada pela autoridade competente para dar impulso aos procedimentos de contratação (Lei nº 14.133, 2021), possam atender satisfatoriamente às demandas de compras. Evitando que se gaste demasiado tempo no planejamento, a ponto de a administração optar pela contratação direta. Segundo Trilha *et al.* (2018), no Brasil, a contratação direta supera o número de compras realizadas por licitações.

Diante da necessidade de maior agilidade, para se cumprir os prazos da legislação e o calendário de compras, o *framework* deste artigo propõe a formação de equipes inteligentes, coordenada pelo setor de compras e contratações, que farão uso das metodologias ágeis *Scrum* e o *Design Sprint* (DS). O *Scrum* é composto pelo Time *Scrum*, formado pelo *Product Owner*,

Time de Desenvolvimento e *Scrum Master*. Já o DS é composto pelo Facilitador, que coordena o trabalho da equipe, responsável pela administração do tempo e pela gestão dos debates; o Definidor, quem toma as decisões; e a Equipe, com até 07 membros, que vão esboçar as soluções (Knapp *et al.*, 2017).

Dessa forma, a Tabela 3 traz a relação entre os agentes do planejamento de compras e as equipes do *framework Scrum* e do DS. As vantagens da formação dessas equipes é que tanto o *Scrum* como o DS são formados por pequenas equipes, o que atende a realidade da APF de reduzido quadro de pessoal para desempenhar as atividades de compras.

Tabela 3

Formação das equipes de planejamento de compras para uso de metodologias ágeis

Dec. 10.947/ IN SEGES nº 58	Setor de Contratações	Requisitante ou demandante	Área técnica/ Área de planejamento
<i>Design Sprint</i>	Facilitador	Definidor	Equipe
<i>Scrum</i>	<i>Scrum Master</i>	<i>Product Owner</i>	Time de Desenvolvimento

Por ser mais rápido, o DS é a metodologia ágil mais indicada para a elaboração do PCA e para dar início à fase interna da contratação, pois leva de 4 a 5 dias consecutivos para entrega da solução. O DS é uma ferramenta para encontrar soluções rápidas e que propulsionam as pessoas a se movimentarem em direção à implementação da solução (Cavalcante, 2019). Segundo Knapp *et al.* (2017), os “*Sprints* oferecem um caminho para resolver grandes problemas, testar novas ideias, fazer mais coisas em menos tempo” (p. 15).

Segundo o autor, o DS está condensado em um passo a passo que qualquer equipe pode usar e que é realizado em cinco fases: na segunda-feira, mapeará o problema; na terça-feira, irá esboçar soluções; na quarta-feira, tomará decisões e transformará as ideias em hipóteses que possam ser testadas; na quinta-feira, construirá um protótipo realista; e na sexta-feira, fará um teste com usuários potenciais. Para Knapp *et al.* (2017), nenhum problema é grande demais para um *Sprint*, pois ele força a equipe a se concentrar nas questões mais urgentes.

Tanto na elaboração do PCA, quanto na fase preparatória, com o ETP, a APF dispõem sobre o levantamento da necessidade da contratação, visando atender um objetivo organizacional (Instrução Normativa nº 58, 2022), sendo que ambos devem estar alinhados ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades. Contudo, o ETP inicia pela busca da melhor solução do problema demanda, podendo inclusive alterar o objeto da contratação, ou concluir pela inviabilidade da compra. Logo, a utilização do DS no PCA e também no ETP não implica maiores prejuízos de tempo, tendo em vista seus benefícios.

Definida a demanda e sua viabilidade, o uso do *Scrum* permitirá concluir os demais procedimentos da construção do ETP, do TR/PB, do Gerenciamento de Riscos e, por fim, a construção do Edital, cuja publicação dará início à fase externa. Ademais, segundo Sabbagh (2014), diferente dos métodos tradicionais, em que o planejamento é feito no início do projeto, o *Scrum* não possui essa fase inicial, se planeja apenas com o nível de detalhes que é possível de se ter. Assim, faz sentido o uso do DS antes do *Scrum*.

Sendo o *Scrum* um *framework* que permite o uso de outras ferramentas, é possível utilizá-lo junto com outras ferramentas mais tradicionais, como Método de Análise e Solução de Problemas (MASP) e da ferramenta 5W2H. O MASP é uma ferramenta de gestão da qualidade construída a partir do método gerencial Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Act*) (Campos, 2004), já o 5W2H é utilizado para indicar “o quê”, “por que”, “quem”, “onde”, “quando”, “como” e “quanto”, ou seja, qual é a questão a ser tratada, quem ficará responsável por ela e em que prazo ela será tratada (Sabbagh, 2014).

Como já foi mencionado, o *Scrum* funciona com a definição de ciclos ou *Sprints*. A *Sprint* deve ter duração fixa desde o seu início (Date *et al.* 2016); ademais essas *Sprints* constituem em uma lista de itens que compõem o *Backlog* da *Sprint* (Sabbagh, 2014). Na APF, essa lista de itens para o planejamento de compras está disposta na legislação. Já no DS, são 5 dias de *Sprint*, com as atividades de segunda a sexta-feira: mapeamento, esboço, decisão, protótipo e teste (Knapp *et al.*, 2017).

Dessa forma, os artefatos da fase interna das contratações: ETP, PB/TR e Edital, podem ser reconhecidos como *Product Backlog* do *Scrum*. Para o DFD, no PCA, a lista de informações a serem preenchidas nos instrumentos de planejamento pode ser trabalhada tanto com o DS quanto com o *Scrum*, sendo o primeiro mais recomendado, pois no PCA as informações devem ser formalizadas até o dia 1º de abril de cada ano calendário.

Dito isso, para elaboração do DFD/PCA, na segunda-feira, o demandante e a área técnica devem mapear o problema ou necessidade. Na terça-feira identificarão quais aquisições ou contratações podem resolver o problema. Na quarta-feira irão escolher o objeto da compra e começarão a preencher o DFD, referente às informações do art. 8º do Dec. 10.947, de 2022, I. justificativa; II. descrição do objeto; III. quantidade; IV. valor. Na quinta-feira vão esboçar as soluções operacionais da contratação, com as informações sobre os itens: V. data para conclusão da contratação; VI. grau de prioridade; e VII. indicação de vinculação ou dependência com outra compra. Por fim, na sexta-feira, farão o teste de viabilidade de mercado, se necessário, podem recomendar uma pré-qualificação ou credenciamento de fornecedores. Essas duas últimas etapas podem ser feitas no mesmo dia.

Nas etapas do DS pode ser trabalhado o Relatório de Riscos (RR), que, no PCA, fica consignada em um documento próprio, conforme a Orientação nº 37 do Portal Compras.gov. Por sua vez, além do ETP; a Gestão de Riscos (GR), da Portaria SEGES nº 8.678, de 2021; o TR/PB, da IN SEGES nº 81, de 2022; e o Edital, referentes a fase interna da contratação, podem ser trabalhados como *Product Backlog* do *Scrum*. Nesse caso, ao realizar as Sprints, o agente irá utilizar os módulos e subsistemas do Siasg: ETP-Digital, Gestão de Riscos e TR Digital.

A lista do ETP (*Product Backlog*), está no artigo 9º da IN SEGES nº 58, de 2022, sendo: I. descrição da necessidade da contratação; II. requisitos da contratação; III. levantamento de mercado; V. quantidade; VI. valor; VII. parcelamento ou não da solução; VIII. contratações correlatas; IX. previsão no PCA; X. resultados pretendidos; XI. demais providências; XII. impactos ambientais; XIII. posicionamento sobre o atendimento da necessidade.

Logo, a primeira etapa do *framework* compreenderá a definição da demanda e da solução, tendo como referência o valor (benefício) a ser trazido com vistas ao cumprimento da missão organizacional, de modo a justificar a necessidade de contratação. Ao final, são preenchidos e construídos os demais documentos de planejamento das compras públicas, com auxílio das metodologias ágeis e de ferramentas gerenciais, como o MASP e o 5W2H.

Ao iniciar pela observância da missão, o *framework* busca a concretude da ação estatal e das políticas públicas, que são expressadas na missão que é trazida no planejamento estratégico dos entes públicos. Logo, as ações e políticas públicas devem ser realizadas com base na missão organizacional, sob a qual se subordinam os objetivos e metas constantes no planejamento estratégico das organizações, e sob a qual devem ser construídas as estratégias, diretrizes e metas do planejamento das compras públicas.

Com a utilização de metodologias ágeis no planejamento das compras públicas confere maior agilidade. Visto que é possível estabelecer um prazo para início e conclusão do planejamento de compras. Ademais, seu uso é apropriado para contratação de bens e serviços cuja complexidade possa elevar tempo de especificação da solução da demanda, pois delimita o tempo dedicado ao preenchimento dos instrumentos de planejamento.

6. Conclusão

Este artigo apresentou um *Framework* do Planejamento de Compras no âmbito da APF, a partir da missão organizacional. Neste trabalho, o planejamento de compras foi caracterizado como um processo do ciclo de compras, que envolve a identificação da necessidade de contratação e a elaboração de um plano de compras.

As etapas do ciclo de vida das contratações na APF foram apresentadas a partir das inovações trazidas pela NLL ao planejamento de compras públicas. Com a NLL o novo planejamento no ciclo das compras públicas na APF passou a iniciar pelo PCA, que fixa a demanda dos órgãos e entidades, sendo seguido pela fase interna do procedimento de compra.

A NLL também trouxe como inovação novos instrumentos gerenciais e uso de processos eletrônicos no planejamento das compras públicas, como: DFD, ETP-Digital, Gestão de Riscos e TR Digital; fazendo uma transição da administração tradicional para o governo eletrônico. Contudo, esses instrumentos não têm sido suficientes para dar agilidade às contratações na APF, visto que a norma tornou os processos do planejamento de compras mais analítico, reforçando o caráter burocrático da compra pública, o que requer a melhoria de processo e maior colaboração, a fim de superar os desafios como a resistência à mudança e a escassez de pessoal.

Para fazer frente a essa problemática e dar agilidade às compras públicas, a partir dos normativos de compras da APF, o estudo faz uma adaptação dos instrumentos de contratação às metodologias ágeis *Scrum* e o *Design Sprint*. O uso dessas ferramentas tem como vantagem melhorar o processo de compras para redução do tempo de planejamento e a colaboração das pessoas interessadas no objeto de compra. Contudo, não se pode desconsiderar o impacto da cultura organizacional da administração pública na utilização das metodologias ágeis.

Por sua vez, uma abordagem orientada pela missão foi apresentada com a possibilidade de melhorar a governança e gerar valor ao setor público. Essa nova abordagem visa estabelecer novas maneiras para desempenhar as atividades administrativas, catalisando investimentos, inovações e cooperação para resolver desafios sociais complexos, tendo a missão organizacional como expoente.

Como recomendação para futuras pesquisas, sugere-se uma análise da composição das equipes que atuam nas etapas do planejamento de compras, e uma análise do que foi planejado no PCA, com o que foi objeto de contratação no ano de sua execução, de modo a medir a eficiência do planejamento. Também é sugerido um estudo do tempo gasto pelas organizações no planejamento das contratações com e sem o suporte de metodologias ágeis.

Este artigo conclui que o uso de metodologias ágeis pode delimitar o tempo do planejamento de compras para um melhor cumprimento do calendário de contratações do PCA, que passa ser realizada em um período de tempo definido para cada *Sprint*. Para isso, os agentes e as equipes devem atuar de forma inteligente na elaboração dos instrumentos de contratação.

Referências

- Almeida, A. A. M. D., & Sano, H. (2018). Função compras no setor público: Desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de administração pública*, 52, 89-106. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>
- Assis, L. D. D. (2021). Fatores críticos de sucesso na implantação do sistema eletrônico de informações em universidades federais [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Viçosa. <https://doi.org/10.47328/ufvcrp.2021.005>
- Baily, P., Farmer, D., Jessop, D., & Jones, D. (2000). *Compras: princípios e administração*. Atlas.
- Biegelbauer, P., Hartmann, C., Polt, W., Wang, A., & Weber, M. (2020). Mission-oriented innovation policies in Austria—a case study for the OECD. Technical Report. <https://doi.org/10.22163/fteval.2020.493>
- Calasans, J. J. (2021). Manual da licitação: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Atlas.
- Campos, V. F. (2004). *TQC: Controle da qualidade total* (4a ed.). INDG Tecnologia e Serviços.
- Cavalcante, P. (2019). *Inovação e políticas: Superando o mito da ideia*. Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9330>
- Celestino, F. K. R. (2012). Regime diferenciado de contratações: Breves comentários à exceção que virou tendência. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 10(2), 170–201. <https://doi.org/10.32586/rcda.v10i2.241>
- Coelho, E. M. (2014). Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. *Revista Do Serviço Público*, 52(2), p. 110-130. <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i2.307>
- Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: Para além da economicidade*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>
- Damasceno, R. A. (2021). Melhoria da eficiência de compras públicas na Universidade Federal do Cariri: Plano de ação para implementação de estratégias mediante o caminho metodológico do Design Science Research [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46555>
- Date, R. N., Pinochet, L. H. C., Bueno, R. L. P., & Nemoto, M. C. M. O. (2016). Aplicação do método ágil SCRUM em uma fundação educacional do setor público. *Revista de Gestão e Projetos*, 7(2), 75-94. <http://doi.org/10.5585/gep.v7i2.437>
- Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. (2022, 26 de janeiro). Dispõe sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de

- Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm
- Di Pietro, M. S. Z. (2020) *Direito administrativo* (4a ed.). Forense.
- Dias, T. F., Sano, H., & Medeiros, M. F. M. (2019). *Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública* (4a ed.). Enap.
- Drucker, P. (2016). *Inovação e espírito empreendedor: Prática e princípios*. Cengage Learning.
- Fernandes, C. C. C. (2005). Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – Análise do Siasg/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 195-216. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.225>
- Fernandes, C. C. C. (2019). Compras públicas no Brasil: Vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(11), 1–19. <https://doi.org/10.21118/apgs.v4i11.7262>
- Fernández, L. E. A., & Peñaherrera, M. E. F. (2021). Diseño de un modelo basado en metodología ágil, apoyada en herramientas colaborativas, para el proceso de compras tecnológicas de la ESPOL [Tesis de maestría]. Escuela Superior Politécnica del Litoral. <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/56057>
- Ferrer, F. (2015a). Os desafios do setor público para construir um novo modelo de abastecimento e compras: inovação ou estagnação. In F. Ferrer & J. E. Santana (Eds.), *Compras públicas Brasil* (pp. 145-162). Elsevier.
- Ferrer, F. (2015b). Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In F. Ferrer & J. E. Santana (Eds.), *Compras públicas Brasil* (pp. 17-34). Elsevier.
- Ferrer, F., & Lima, C. (2007). *Gestão pública eficiente: Impactos econômicos de governos inovadores*. Elsevier.
- Ferrer, F., & Santana, J. E. (Eds.). (2015). *Compras públicas Brasil*. Elsevier.
- Fiuza, E. P. (2009). Licitações e governança de contratos: A visão dos economistas. In L. H. Salgado & E. P. Fiuza (Eds.), *Marcos regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras* (pp. 239-274). Ipea.
- Fiuza, E. P., & Medeiros, B. A. D. (2014). *A agenda perdida das compras públicas: Rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional*. Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3362>
- Fiuza, E. P., Pompermayer, F. M., & Rauen, A. T. (2019). *A retomada da agenda perdida das compras públicas: Notas sobre o novo projeto de lei de licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019*. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9362>

- Gallon, I., Flores, G. M., Trevisan, M., & Kneipp, J. M. (2019). Análise dos critérios de sustentabilidade aplicados nas licitações de uma universidade pública federal. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 8(2), 315-334. <https://doi.org/10.5585/geas.v8i2.1211>
- Heinritz, S. F., & Farrell, P. V. (1983). *Compras: princípios e aplicações*. Atlas.
- Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022. (2022, 9 de agosto). Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-n-58-de-8-de-agosto-de-2022-421221597>
- Knapp, J., Zeratsky, J., & Kowitz, B. (2017). *Sprint: O método usado no Google para testar e aplicar novas ideias em apenas cinco dias (4a ed.)*. Intrínseca.
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector*. Publin Report. Nifu Step.
- Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021, 1º de abril). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm
- Lopes, C. T. G. (1976). *Planejamento e estratégia empresarial*. Saraiva.
- Matias-Pereira, J. (2016). *Manual de gestão pública contemporânea (5a ed.)*. Atlas.
- Mauricio, G. C., & Neris, V. P. A. (2016). Utilização de métodos ágeis por equipes de desenvolvimento de software em universidades públicas brasileiras. *Revista TIS*, 4(3).
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/360325>
- Mazzucato, M. (2019). *Governing missions in the european union*. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. <https://doi.org/10.2777/618697>
- Mazzucato, M. (2022). *Missão economia: Um guia inovador para mudar o capitalismo*. Portfolio-Penguin.
- Meirelles, H. L. (2010). *Licitação e contrato administrativo (4a ed.)*. Malheiros.
- Meirelles, H. L. (2016). *Direito administrativo brasileiro (4a ed.)*. Malheiros.
- Ministério da Economia. (2021). *Manual do Painel de Compras*. http://paineldecompras.economia.gov.br/template/painel-compras/assets/docs/Manual_Painel_de_Compras.pdf

- Moreira, M. F., & Vargas, E. R. de. (2012). Quando o governo é o mercado: Compras governamentais e inovação em serviços de software. *INMR - Innovation & Management Review*, 9(2), 175-197. <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79268>
- Negrini, F., & Pereira, B. A. D. (2019). Avaliação da ferramenta de tecnologia da informação e comunicação (TIC) utilizada no processo de compras em uma IFES: Propostas de melhorias. *Revista Sociais e Humanas*, 32(1). <https://doi.org/10.5902/2317175833711>
- Niebuhr, J. M. (2020). Fase Preparatória das Licitações. In J. M. Niebuhr (Ed.), *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (E-book, pp. 30-44). <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/221786>
- Noronha, R. C. P. (2017). Diagnóstico sobre compras públicas através de pregão eletrônico: fases licitatória e contratual [Dissertação de Mestrado], Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/23490>
- Oliveira, D. P. R. (2007). Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. Atlas.
- Oliveira, R. A., Zych, D. R., Oliveira, J., & Michaloski, A. O. (2020). Desafios no uso de metodologias ágeis de gestão de projetos em órgãos públicos: Um estudo de caso da Receita Estadual do Paraná. *Revista de Gestão e Projetos*, 11(2), 12-36. <https://doi.org/10.5585/gep.v11i2.16522>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2009). *OECD principles for integrity in public procurement*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264056527-en>
- Pereira, E. M., Sacramento, A. R. S., Raupp, F. M., & Almeida, D. R. (2022). Potencialidades do uso do sistema de registro de preços para a eficiência da gestão de compras públicas: Um estudo na UFBA. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 6(1), 260-283. <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2023.e91540>
- Pinheiro, M. T., & Rocha, M. A. D. S. (2012). Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. *Revista do Serviço Público*, 63 (2), 199-215. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1812>
- Pinto, S. L. (2002). A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. *Revista Informática Pública*, 3(4), 56-89.
- Pontes, R. E. Silva., & Neto, J. S. (2015). Contratação do desenvolvimento ágil de software na Administração Pública Federal: riscos e ações mitigadoras. *Revista do Serviço Público*, 66(1), 97 - 120. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i1.685>

- Rosa, M. R. D., & Pereira, E. N. (2021). Metodologias ágeis no contexto da administração pública: Análise de estudos de caso de implementação ágil. *Revista do Serviço Público*, 72 (2) 479-497. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i2.4310>
- Sabbagh, R. (2014). *Scrum: Gestão ágil para projetos de sucesso* (4a ed.). Casa do Código.
- Schiefler, E. A. C. (2021). *Controle das compras públicas, inovação tecnológica e inteligência artificial: O paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na nova lei de licitações e contratos administrativos* [Dissertação de mestrado]. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43103>
- Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) governança pública*. Enap.
- Sobral, F., & Peci, A. (2013). *Administração: Teoria e prática no contexto brasileiro*. Pearson.
- Squeff, F. D. H. S. (2014). *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: Análise do caso brasileiro*. Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2421>
- Sutherland, J. (2014). *Scrum: A arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo*. LeYa.
- Tribunal de Contas da União (2021). Acórdão nº 1.637/2021 - Plenário. <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=754188>
- Tribunal de Contas da União. (2013). Acórdão nº 2314/2013 - Plenário. <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=483300>
- Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: Uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45, 401-433. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006>
- Trilha, C. C. S., Alves, G. K., & Nunes, R. S. (2018). Avaliação dos processos de compras com dispensa de licitação: Estudo em uma universidade federal. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 8(2), 73-86. <http://dx.doi.org/10.22279/navus.2018.v8n2.p73-86.617>
- Vacari, I., & Prikladnicki, R. (2014). Metodologias ágeis na administração pública: Uma revisão sistemática da literatura. In *Workshop Brasileiro de Métodos Ágeis* (Vol. 5).
- Vareschini, J. M. L. (2021). *Diálogos sobre a nova lei de licitações e contratações Lei 14.133/2021* (4a ed.). Editora JML.
- Vareschini, J. M. L., & Chaves, L. C. A. (2019). *O novo pregão eletrônico: A nova sistemática de disputa introduzida pelo Decreto 10.024/19* (4a ed.). Editora JML.

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

27/11/2022 10:42

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O(A) ou Sr.(a), está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “MISSÃO INSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA INOVADORA PARA EFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS”, sob a responsabilidade do pesquisador FILIPE FERREIRA SILVESTRE NERY NEPOMOCENO, sob a orientação do Prof. Dr. João Soares de Oliveira Neto. A pesquisa tem como objetivo “desenvolver um framework para mapeamento do planejamento nas contratações públicas e classificação dos itens de compras quanto a sua importância para o funcionamento das instituições no âmbito da Administração Pública Federal”.

A pesquisa justifica-se, devido à necessidade de se buscar eficiência nas contratações públicas para manutenção das ações do Estado brasileiro e implementação das políticas públicas, tendo em vista a política fiscal do teto de gastos que tem causado grande impacto no funcionamento das instituições públicas federais, com relação a continuidade dos serviços públicos.

A participação do(a) Sr.(a), no estudo consistirá em responder alguns questionamentos feitos durante entrevista realizada através da plataforma Google Meet. Solicito gentilmente que o senhor(a) leia atentamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), antes de decidir sobre a sua participação voluntária na pesquisa. Gostaríamos de também informar que, nos termos da Resolução CNS 466/2012, o senhor(a) poderá se recusar a participar do estudo, ou retirar o seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e caso desejar sair da pesquisa, tal fato não terá prejuízo para o senhor(a). Informamos que sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificá-lo, será mantido em sigilo.

Caso o(a) senhor(a) se sinta à vontade em participar da pesquisa, informamos que todos os documentos desta pesquisa ficarão sob a posse do pesquisador responsável por um período de 5 anos e que é garantida indenização, ressarcimento ou assistência integral e gratuita diante de eventuais danos ou despesas decorrentes da pesquisa.

O projeto será desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, com a orientação do Prof.º Dr.º João Soares de Oliveira Neto, a quem o Senhor(a) poderá contatar a qualquer momento que julgar necessário, garantindo o esclarecimento sobre a realização da pesquisa. Os resultados gerados pela pesquisa serão socializados com os participantes por meio da disponibilização do produto desenvolvido com a pesquisa do mestrando, através de e-mail. Esta pesquisa será finalizada em dezembro de 2022.

Participarão da pesquisa servidores envolvidos na elaboração e execução do Plano Anual de Contratações (PAC), cujo contato será feito via e-mail institucional. As entrevistas terão duração de 30 minutos, e para sua realização e gravação será utilizada a plataforma Google Meet. As entrevistas, após gravadas, serão baixadas e arquivadas localmente em dispositivo de armazenamento próprio e criptografado, sendo apagadas da plataforma em nuvem. Essas entrevistas serão transcritas em formato de arquivo digital, assim como as notas escritas das entrevistas que não foram autorizadas a

gravação. Os dados da pesquisa em arquivo digital ficarão guardados em pasta compactada e com senha, pelo prazo de cinco anos.

A participação do(a) Sr.(a) nesta pesquisa poderá ocasionar os seguintes benefícios:

- melhorar o processo decisório;
- maior controle dos gestores sobre a aquisição de bens e serviços;
- instituição de uma hierarquia para os itens de compras;
- vinculação das decisões das autoridades responsáveis pela autorização das compras governamentais ao planejamento das contratações;
- maior transparência no processo decisório de compras.

A participação do(a) Sr.(a) nesta pesquisa poderá ocasionar os seguintes riscos:

- falhas de comunicação, como problemas na transmissão do áudio que dificulte a compreensão da fala do entrevistado, ou o não entendimento deste quanto ao conteúdo do roteiro de entrevistas. Para redução do risco, se buscará utilizar um link de internet estável ou reagendar a entrevista caso haja instabilidade na rede;
- dificuldade no uso da plataforma Google Meet pelos entrevistados. Para redução do risco, se necessário, serão instruídos quanto ao uso da plataforma;
- segurança dos dados, na guarda e acesso ao conteúdo baixado. Para redução do risco, será feito uso do computador pessoal.

Para dúvidas, solicitações, esclarecimentos e para obter os resultados desta pesquisa, poderá encontrar os pesquisadores através do e-mail:

filipe.nepomoceno@aluno.ufrb.edu.br. Em caso de dúvidas, quanto aos aspectos éticos da pesquisa poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP), na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, no endereço Rua Rui Barbosa, nº 719, Centro (Prédio da Reitoria), em Cruz das Almas – BA. CEP: 44380-000, no telefone: (75) 3621-6850 e através do e-mail:

eticaempesquisa@ufrb.edu.br. Conforme estabelece a Resolução CNS 510/2016.

É importante salientar que a entrevista digital será realizada após o preenchimento deste formulário, confirmando o aceite deste TCLE digital e, assim, terá acesso ao conteúdo da pesquisa, conforme recomendações da Comissão Ética em Pesquisa (CEP).

***Obrigatório**

1. Aceita os termos do TCLE? *

Marcar apenas uma oval.

SIM

2. Nome completo *
-

27/11/2022 10:42

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

3. Instituição ou órgão de lotação

4. O servidor está envolvido na elaboração ou execução do Plano Anual de Contratações (PAC): *

Marque todas que se aplicam.

- Elaboração (Setor Requisitante ou Servidor Demandante)
- Execução (Setor de Compras ou Servidor membro de ETP)

5. Quais dias da semana tem disponibilidade para uma entrevista pelo Google Meet? *

Marque todas que se aplicam.

- Segunda
- Terça
- Quarta
- Quinta
- Sexta
- Sábado

27/11/2022 10:42

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

6. Qual o melhor horário para realização da entrevista pelo Google Meet? (As entrevistas terão duração de 30 minutos) *

Marque todas que se aplicam.

- 7:00
- 8:00
- 9:00
- 10:00
- 11:00
- 14:00
- 15:00
- 16:00
- 17:00
- 18:00
- 19:00
- 20:00

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

APÊNDICE II – Roteiro da Entrevista Semiestruturada

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Metadados e orientações

Nome do entrevistado: _____
 Nome dos pesquisadores presentes: _____

Data da entrevista: ___ / ___ / _____ Local da entrevista: _____

Procedimentos iniciais:

- Entrar na Sala.
- Solicitar assinatura eletrônica do TCLE.
- Preparar a gravação.
- Iniciar a gravação.

Contato inicial:

- Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a).
- Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.
 - *Identificar de que maneira as instituições públicas federais autárquicas e fundacionais empregam a sua missão institucional no planejamento de contratações públicas;*
 - *Levantar problemas, dificuldades e limitações enfrentadas pelos setores demandantes, requisitantes e de compras no planejamento de contratações;*
- Explicar as informações contidas no TCLE.

Questões para entrevista

Observação: Os textos em itálico se referem aos objetivos de cada questão.

PARTE 1: Perfil do servidor

PARTE 1.1: Informações pessoais

- Identificar as características pessoais e profissionais do entrevistado.

1. Qual a sua idade?

R.:

2. Quando ingressou no serviço público federal?

R.:

3. Qual o seu cargo e/ou função atual?

R.:

4. Qual a sua formação acadêmica?

R.:

5. Já fez algum curso de capacitação ou atualização na sua área de atuação? Quais foram esses cursos e quando recebeu a última formação?

R.:

PARTE 2: Experiência e área de atuação

- Obter informações sobre a experiência do entrevistado na área de compras;

- Obter informações sobre a melhoria dos procedimentos relacionados ao planejamento de compras, quanto à elaboração do PCA, bem como na construção do ETP, Mapa de Rico, Termo de Referência da contratação e do Edital da licitação.

6. Você é responsável pela elaboração ou execução do Plano de Contratações Anual (PCA) na sua unidade?

R.:

7. Qual o setor em que trabalha atualmente e a quanto tempo?

R.:

8. Qual a sua experiência na área de compras públicas? (A instituição atual é a sua primeira experiência?)

R.:

9. Para trabalhar na área de compras foi exigida alguma formação acadêmica?

R.:

10. Para sua atuação na área de compras foi oferecido algum treinamento? Qual?

R.:

11. Você realizou algum curso de formação voltado para compras públicas oferecido pelas escolas de governo (Ex.: Enap, ILB/Senado)?

R.:

PARTE 2: Planejamento

PARTE 2.1: Normas e estrutura organizacional

- Obter informações sobre a instituição onde atua o entrevistado, como a edição de normas e mudanças na estrutura organizacional, após a edição da IN 01 de 2019 (Plano Anual de Contratações - PAC)¹;

12. A instituição em que você trabalha editou normas (resoluções, portarias, regulamentos internos ou manuais) para planejamento e execução do Plano de Contratações Anual (PCA)?

R.:

13. Foram criados novos setores ou houve alteração nos setores já existentes para atender aos procedimentos de elaboração e/ou planejamento do Plano de Contratações Anual (PCA)?

R.:

14. O(A) setor/equipe responsável por identificar e formalizar a demanda (DFD) é o(a) mesmo(a) que faz os lançamentos e ajustes do Plano de Contratações Anual (PCA), ou seja, atua também como setor requisitante? Ou seja, o setor requisitante elabora a lista de itens para formalização da demanda, ou somente realiza o lançamento dos itens no PGC?

R.:

15. O(A) setor/ equipe responsável por identificar e formalizar a demanda (DFD) é o(a) mesmo(a) designado(a) pelo setor de compras para atuar na construção do Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Termo de Referência (TR) e do Projeto Básico?

R.:

¹ A Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 traz como instrumento de planejamento de compras públicas o Plano de Contratações Anual (PCA).

PARTE 4: Planejamento e missão institucional

- Verificar se a instituição em que o entrevistado desempenha suas funções emprega a missão no planejamento de compras públicas;

- Identificar como é feita a seleção dos itens de compras para integrarem o Plano Anual de contratações;

16. Você tem conhecimento de qual é a missão da sua instituição?

R.:

17. Você considera que o planejamento das compras públicas na sua instituição tem relação com a missão organizacional?

R.:

18. Como é feito o planejamento para identificação dos itens de compras para sua instituição? Existe uma metodologia para estabelecimento de um grau de prioridades?

R.:

19. Os objetivos e metas, internos ou gerais, são considerados para elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA)?

R.:

20. Como você percebe a operacionalização do planejamento das compras públicas na sua instituição a partir da instituição do Plano de Contratações Anual (PCA)? Existe um setor responsável por acompanhar esse planejamento?

R.:

PARTE 5: Inovação e uso de tecnologias

- Identificar quais sistemas de tecnologia da informação estão sendo utilizado pela instituição, além daqueles disponibilizados pelo governo federal através do Comprasnet (Portal de Compras);

21. Quanto ao uso de sistema informatizado no planejamento, como o Sistema PGC e o ETP eletrônico, você considera que eles atendem satisfatoriamente às etapas de elaboração do PCA e o planejamento das compras públicas?

R.:

22. Além do Sistema PGC e o ETP eletrônico, existem outras ferramentas de tecnologia da informação utilizadas pela sua instituição para subsidiar o planejamento de compras? Como sistemas de TIC, frameworks, check-list, fluxogramas etc.?

R.:

23. Existe alguma etapa do planejamento em que ainda são utilizados formulários ou documentos cujo preenchimento seja manual? Quais são esses documentos? O Documento de Formalização de Demanda (DFD) está entre esses documentos?

R.:

24. Você considera que o PAC é uma inovação?

R.:

25. A inovação através de novos processos (ou melhorados) em compras públicas é algo incentivado pela alta administração, e de que forma isso acontece?

R.: Com certeza. Eu acho que a universidade nos dá abertura para isso. Ela não é fechada e ela recebe muito bem as nossas sugestões.

PARTE 6: Considerações Finais

- Identificar possíveis lacunas nos procedimentos e os obstáculos ao planejamento de compras, desde a identificação dos itens de compras até autorização de sua aquisição pela autoridade superior da instituição.

26. A sua formação ajudou no seu trabalho quando envolve as compras governamentais?

R.:

27. Você identificou alguma dificuldade ou limitação em obter treinamento para trabalhar com compras governamentais?

R.:

28. Você já identificou alguma dificuldade no fluxo dos processos de compras da sua instituição? Quais?

R.:

29. Quais as mudanças positivas e negativas que ocorreram no planejamento de compras da sua instituição com a implementação do Plano de Contratações Anual (PCA)?

R.:

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar.

Considerações finais:

- Perguntar ao entrevistado(a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- Perguntar se ficou com alguma dúvida.

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o(a) pesquisador(a).