



**Centro Universitário de Brasília**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**SÉRGIO FERNANDO LOPES DA SILVA MUNIZ**

**COMPARAÇÃO DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO PRECONIZADAS  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O PMBOK: UM  
ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO**

Brasília  
2016

**SÉRGIO FERNANDO LOPES DA SILVA MUNIZ**

**COMPARAÇÃO DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO PRECONIZADAS  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O PMBOK: UM  
ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gerência de Projetos de Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Foina

Brasília  
2016

**SÉRGIO FERNANDO LOPES DA SILVA MUNIZ**

**COMPARAÇÃO DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO PRECONIZADAS  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O PMBOK: UM  
ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gerência de Projetos de Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Foina

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

---

Prof. Dr. Maurício Rocha Lyra

*“Dedico esse trabalho aos meus pais,  
Francisca e Itamar, pelo apoio constante em  
minha formação acadêmica e à minha esposa,  
Emily Lorhana, pela motivação e por estar  
sempre ao meu lado.”*

## **AGRADECIMENTOS**

Desde o início desse trabalho, recebi diversas colaborações por inúmeros colegas e amigos e os agradeço imensamente pelo compartilhamento de informações e troca de experiências. Mas há pessoas sem as quais esse trabalho não seria possível de existir. Primeiramente à minha mãe, Francisca, por me motivar e acreditar no meu potencial para realizar tal ação. Cito também minha esposa pela paciência e compreensão quando teve que me ceder mais tempo, além de motivação constante. Ao meu orientador, Professor Foina, pois com sua participação, conhecimento e dedicação foi possível concluir esse trabalho com tamanha relevância. Aos colegas de trabalho pela compreensão nos momentos em que tive que me ausentar para poder cumprir com as finalidades da pesquisa. Aos envolvidos nos processos de entrevista e levantamento de informações no Mapa, principalmente ao Sr. Marcelo Trevisan, com quem pude contar desde o início do projeto. E por fim, mas não menos importante, à minha gatinha Katarina, pelas madrugadas longas nas quais me fez companhia... e pelas diversas vezes que tive que reescrever todo um parágrafo, pois ela achava que não estava bom o suficiente.

“Eu temo o dia em que a tecnologia **ultrapasse** nossa interação humana, e o mundo terá uma **geração de idiotas.**”

*-Albert Einstein*

## RESUMO

No Brasil, os processos de aquisição do Governo são regidos pelos dispositivos da Lei 8666/1993. Tendo em vista que uma parcela significativa do orçamento federal é executada por meio de aquisições, faz-se necessário realizar um estudo sistêmico sobre a forma como as compras governamentais são planejadas, executadas, controladas e encerradas. Neste estudo em particular, avalia-se a aderência daquelas etapas com as preconizadas pelo Guia PMBOK, que é amplamente aceito e reconhecido por oferecer boas práticas em gerenciamento de projetos. Sabendo que Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estava em processo de implantação de uma ferramenta de automação de processos de aquisição na sua unidade Sede, resolveu-se tomá-lo como ambiente de estudo dessa avaliação. Foram realizadas diversas entrevistas com áreas de negócio envolvidas nas aquisições ministeriais, desenho dos processos fundamentais de aquisições do Mapa Sede, além da realização de uma avaliação criteriosa entre todas as entradas, ferramentas e técnicas e saídas dos macroprocessos definidos pelo PMBOK, a Lei 8666/1993 e a IN04/2014. Em seguida foram definidos critérios para indicar a correlação entre a legislação brasileira de compras e os macroprocessos do PMBOK. Por fim, são apresentados os resultados detalhados sobre a maturidade das práticas do Mapa Sede com os dispostos no PMBOK, materializando-se assim a linha de base de *compliance* do Mapa x PMBOK. Tal resultado poderá ser utilizado para auxiliar na criação e priorização de políticas organizacionais que atuam no ciclo de vida de uma aquisição pública.

**Palavras-chave:** Compras Governamentais. Gerenciamento das Aquisições do Projeto. Lei 8666/1993. IN04/2014. Planejamento, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.

## ABSTRACT

In Brazil, government's procurement processes are conducted by observing the Law 8666/1993 contents. We know that an important portion of the federal budget is executed by buying processes, it is necessary to conduct a systematic study about the government purchases are planned, executed, controlled and finished. In this particular case, we evaluated the adherence between those steps and PMBOK Guide tips, which is widely accepted and recognized for offering best practices in project management. After meeting the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply was implementing an automation tool procurement processes at its headquarters, we decided to take it as a case in our survey. We have made a lot of interviews with business areas involved in: procurement processes, Mapa's headquarters fundamental procurement processes designing, and conducting a thorough evaluation of all the inputs, tools and techniques, and outputs of the macro processes defined by the PMBOK, the Law 8666/1993 and the IN04/2014. Then we defined criteria in order to indicate the correlation between current Brazilian procurement laws and macro processes of the PMBOK. Finally, we present the detailed results of Mapa's practices maturity with PMBOK recommended contents, delivering a Mapa x PMBOK baseline compliance. We believe that in the future this result can be used to provide an input for creating and prioritizing organizational policies that act in public acquisition lifecycle.

**Key words:** Government Procurement. Project Acquisition Management. Law 8666/1993. IN04/2014. Planning, Management and Public Procurements Control Process.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Processos de Aquisição no ciclo de vida do projeto .....	22
Figura 2 – Processo “Planejar o gerenciamento das aquisições” .....	23
Figura 3 – Processo “Conduzir as aquisições” .....	24
Figura 4 – Processo “Controlar as aquisições” .....	25
Figura 5 – Processo “Encerrar as aquisições” .....	28
Figura 6 - Macro fluxo de aquisições para a Administração Pública .....	30
Figura 7 - Fluxo básico para planejamento de aquisições (IN 04/2014).....	33
Figura 8 - Fluxo básico da fase interna de aquisições da Administração Pública (Lei 8.666/1993) ....	34
Figura 9 - Fluxo básico da fase externa de aquisições da Administração Pública (Lei 8.666/1993) ...	35
Figura 10 - Fluxo da execução de objetos do tipo “Produto” (Lei 8.666/1993).....	36
Figura 11 - Fluxo para execução de contratações do tipo "Serviço" .....	37
Figura 12 - Fluxo de pagamento comumente utilizado pela Administração Pública Federal .....	38
Figura 13 - Linha de base da maturidade do Mapa x PMBOK .....	101

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Licitações Desertas e Fracassadas publicadas no DOU .....	17
Gráfico 2 - Distribuição Orçamentária para Custeio - Mapa (em bilhões de R\$) .....	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Níveis definidos para avaliação da aderência entre o PMBOK e a legislação brasileira ...	39
Quadro 2 - Avaliação das entradas do processo "Planejar as Aquisições" .....	41
Quadro 3 - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Planejar as Aquisições" .....	48
Quadro 4 - Avaliação das saídas do processo "Planejar as Aquisições" .....	51
Quadro 5 - Avaliação das entradas do processo "Conduzir as Aquisições" .....	55
Quadro 6 - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Conduzir as Aquisições" .....	60
Quadro 7 - Avaliação das saídas do processo "Conduzir as Aquisições" .....	65
Quadro 8 - Avaliação das entradas do processo "Controlar as Aquisições" .....	68
Quadro 9 - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Controlar as Aquisições" .....	70
Quadro 10 - Avaliação das saídas do processo "Controlar as Aquisições" .....	77
Quadro 11 - Avaliação das entradas do processo "Encerrar as Aquisições" .....	81
Quadro 12 - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Encerrar as Aquisições" .....	83
Quadro 13 - Avaliação das saídas do processo "Encerrar as Aquisições" .....	85
Quadro 14 - Notação para avaliação de maturidade dos processos de negócio do Mapa .....	91

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Compras Públicas por tipo de processo .....	17
Tabela 2 - Histórico de processos de aquisição do Mapa (2013-2016).....	89
Tabela 3 - Série histórica de sucesso e falha dos processos de aquisição do Mapa .....	90

## LISTA DE SÍMBOLOS

- ® - Marca Registrada
- ∅ - Nível de Aderência ou Correlação Inexistente
- ⇓ - Nível de Aderência ou Correlação Inferior
- ⇔ - Nível de Aderência ou Correlação Moderado
- ↑ - Nível de Aderência ou Correlação Alto
- ★ - Nível de Aderência ou Correlação Superior

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**Cagesp:** Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo  
**Casemg:** Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais  
**CeasaMG:** Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.  
**Ceplac:** Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira  
**CGSG:** Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e Serviços  
**CGTI:** Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação  
**Conab:** Companhia Nacional de Abastecimento  
**DOU:** Diário Oficial da União  
**ENAP:** Escola Nacional de Administração Pública  
**ESAF:** Escola de Administração Fazendária  
**IN:** Instrução Normativa  
**Inmet:** Instituto Nacional de Meteorologia  
**Lanagros:** Laboratórios Nacionais de Agricultura  
**Mapa:** Ministério da Agricultura  
**ME:** Microempresa  
**MEI:** Microempreendedor Individual  
**MPOG:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**OMG:** Object Management Group  
**PIB:** Produto Interno Bruto  
**PMBok:** Project Management Body of Knowledge  
**PMI:** Project Management Institute, 18  
**SDC:** Secretaria de Desenvolvimento do Agronegócio e Cooperativismo  
**SE:** Secretaria Executiva  
**SFA:** Superintendência Federal de Agricultura  
**Siafi:** Sistema Integrado de Administração Financeira  
**Siasg:** Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais  
**Sicaf:** Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores  
**SPA:** Secretaria de Política Agrícola  
**SPA:** Secretaria de Produção e Agroenergia  
**SPOA:** Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração  
**SRI:** Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio  
**TCU:** Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	20
1.1 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO SOB A ÓTICA DO PMBOK®.....	20
1.1.1 Planejar o gerenciamento das aquisições.....	22
1.1.2 Conduzir as aquisições .....	24
1.1.3 Controlar as aquisições.....	25
1.1.4 Encerrar as aquisições.....	28
1.2 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO SOB A ÓTICA DA LEI 8.666/1993 E NORMAS COMPLEMENTARES .....	30
1.2.1 Identificar e Planejar a Contratação .....	33
1.2.2 Conduzir o processo de licitação (Fase Interna).....	34
1.2.3 Conduzir o processo de licitação (Fase externa).....	35
1.2.4 Executar o contrato.....	36
1.2.5 Conduzir fase de pagamento aos fornecedores.....	38
1.3 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS PROCESSOS DA 8666 E IN04 X PMBOK.....	39
1.3.1 Análise do processo “Planejar o gerenciamento das aquisições” .....	41
1.3.2 Análise do processo “Conduzir as aquisições” .....	55
1.3.3 Análise do processo “Controlar as aquisições” .....	68
1.3.4 Análise do processo “Encerrar as aquisições” .....	81
<b>2 ESTUDO DE CASO: MAPA.....</b>	<b>87</b>
2.1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO .....	87
2.2 ANÁLISE DE MATURIDADE DOS PROCESSOS DO MAPA .....	90
2.2.1 MP01 - Planejar o gerenciamento das aquisições.....	91
2.2.2 MP02 – Conduzir as aquisições .....	94
2.2.3 MP03 – Controlar as aquisições.....	95
2.2.4 MP04 – Encerrar as aquisições.....	98
2.3 Visão geral da avaliação .....	101
CONCLUSÃO.....	104
REFERÊNCIAS.....	107

## INTRODUÇÃO

### **Apresentação do problema**

Os processos que normatizam as aquisições para a administração pública brasileira nos remetem ao ano de 1862. Naquele ano, o Decreto nº 2.926/1862 atendia primordialmente a então Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

No ano de 1922, com a redação do Decreto nº 4.536, que instituía o Código de Contabilidade Pública, o conceito de concorrência foi apresentado. O objetivo era atender ao interesse primordial do Estado: obtenção do preço mínimo nas contratações públicas.

Décadas depois, mais precisamente entre os anos de 1986 e 1987, houve uma evolução natural da legislação sobre aquisições, sendo grande parte daquilo exercido influência direta no que se tornaria mais tarde a Lei 8.666/93.

No ano seguinte (1988), a concorrência ficou conhecida como licitação e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ser obrigatória para toda a Administração Pública. Sobre isso, Meirelles (2001, p.262) complementa que:

A expressão 'obrigatoriedade de licitação' tem duplo sentido, significando não só a compulsoriedade da licitação em geral como, também, a da modalidade prevista na lei para a espécie, pois atenta contra os princípios da moralidade e eficiência da Administração o uso da modalidade mais singela quando se exige a mais complexa, ou o emprego desta, normalmente mais onerosa, quando o objeto do procedimento licitatório não a comporta. Somente a lei pode desobrigar a Administração, quer autorizando a dispensa de licitação, quando exigível, quer permitindo a substituição de uma modalidade por outra (art. 23, §§ 3º e 4º).

Segundo o TCU (2010, p.19), a licitação é "o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços".

Para Vaz e Pereira (2009), a licitação representa os procedimentos administrativos prévios e necessários para viabilizar as contratações da Administração Pública.

Cinco anos depois da Constituição Federal instaurar a licitação como procedimento obrigatório à Administração Pública, nasceu a Lei 8.666/93. Aquela lei



estabelece normas para licitações e contratos administrativos que sejam relacionados a obras, serviços, compras e alienações nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

Ao longo do tempo, outras legislações foram desenvolvidas e são consideradas complementares à Lei 8.666/93. Uma das últimas mais foi a Lei 12.349/2010, que visa a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Dentre as principais colaborações daquela Lei, citamos:

- Foco de finalidade no desenvolvimento nacional sustentável;
- Margens de preferência e desempate para produtos brasileiros ou produzidos em território nacional;
- Preferência de aquisição de bens e serviços de tecnologia de empresas nacionais.

Outra alteração relevante e recente se deu pela Lei Complementar nº 147/2014 que fornece vantagens diferenciadas a fornecedores do tipo Microempresa (ME) e Microempreendedor Individual (MEI).

Com a evolução conceitual da legislação, a licitação deixou de ser um instrumento meramente econômico, passando a contemplar alguns princípios, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, objetividade (SOUZA, 2013).

A Administração Pública Federal é o maior cliente de bens, serviços e resultados do Brasil. Anualmente, bilhões de reais são aplicados em aquisições, benfeitorias, projetos sociais, programas de governo, custeio da estrutura. No entanto, comprar para o governo não é simples e exige uma série de pré-requisitos técnicos e legais, como identificação da necessidade, especificação do produto ou serviço pretendido, seleção de fornecedores, critérios de entrega e aprovação do objeto, acompanhamento contratual, bem como pagamento (MPOG, 2016).

### **Justificativa para o estudo**

A licitação, por ser meio legal de se contratar bens, serviços e obras, é o instrumento de acompanhamento e controle social sobre a gestão de recursos públicos (ENAP, 2013).

No Brasil, apenas no ano de 2013, conforme balanço divulgado pelo MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), as compras

governamentais chegaram ao patamar de R\$ 68,4 bilhões, distribuídas em mais de 223 mil processos licitatórios (MPOG, 2015).

No ano seguinte, de acordo com o portal Compras Governamentais, o montante destinado às aquisições de bens e serviços foi de R\$ 62,1 bilhões, resultado de 196,9 mil licitações. Na Tabela 1, pode-se observar a série histórica das compras do Governo Federal, desde os anos de 2008 a 2014 (MPOG, 2016):

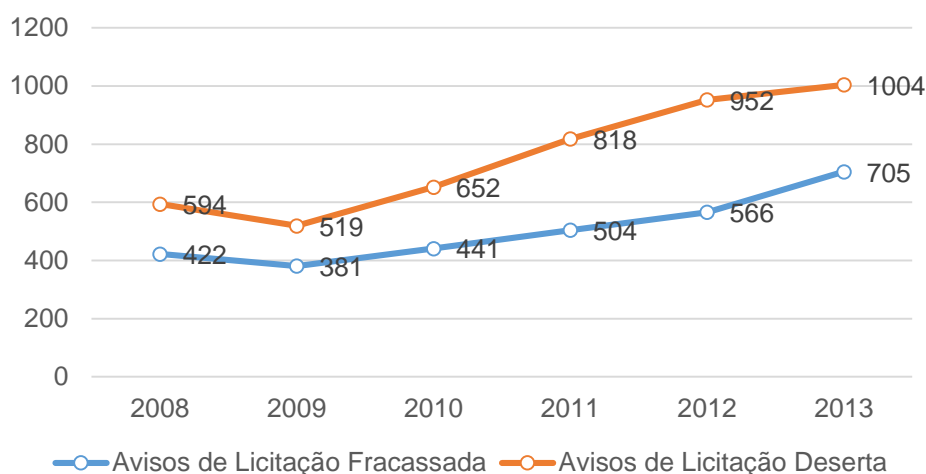
**Tabela 1** - Compras Públicas por tipo de processo

<b>Modalidade</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Concorrência	771	1.319	934	1.086	1.314	1.062	721
Concorrência Internacional	50	44	105	51	40	40	48
Concurso	8	16	16	11	16	11	32
Convite	4.957	1.499	961	621	452	318	244
Dispensa de Licitação	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	158.765	134.628
Inexigibilidade	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	24.759	26.338
Pregão Eletrônico	30.865	33.700	33.696	32.357	34.747	36.956	33.837
Pregão Presencial	1.297	1.083	657	334	268	184	158
Tomada de Preços	1.641	1.636	1.334	1.170	1.307	1.073	948
<b>TOTAL</b>	<b>300.272</b>	<b>290.701</b>	<b>265.409</b>	<b>241.673</b>	<b>231.802</b>	<b>223.168</b>	<b>196.954</b>

**Fonte:** Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas (MPOG, 2015)

No período entre os anos de 2008 a 2013, observamos um aumento significativo de processos licitatórios improdutivos, ou seja, que foram fracassados ou desertos. Para esclarecer, apresentamos o gráfico 1 abaixo:

**Gráfico 1** - Licitações Desertas e Fracassadas publicadas no DOU



**Fonte:** Obtido a partir de análise estatística das publicações do Diário Oficial da União

Levando em consideração os dados apresentados pela Tabela 1 e Gráfico 1, chegamos ao percentual de falhas de processos licitatórios, que para o

ano de 2013 foi de 0,7657%. Embora seja baixa a taxa de insucesso, não temos a informação do orçamento envolvido naquele percentual, tampouco os benefícios que seriam gerados na sociedade brasileira caso as licitações tivessem sido realizadas.

Em se tratando de aquisições para Tecnologia da Informação, a maioria delas ocorre dentro de projetos das áreas de TI. Sendo assim, aqueles projetos, além de seguirem rigorosamente os dispostos da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa nº 04/2014, ainda devem se ater às boas práticas contidas no Guia PMBOK. Nesse cenário, a adoção de boas práticas e a padronização de processos de negócio se faz necessária. Portanto, esse trabalho visa estudar a aderência da legislação brasileira às práticas preconizadas pelo PMBOK na área do conhecimento de Aquisições, levando em conta o estudo de caso do Mapa.

Segundo o PMI® (*Project Management Institute*), a área do conhecimento Gerenciamento das Aquisições do Projeto, inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados externos à equipe do projeto. O Gerenciamento das aquisições do projeto também inclui a administração de todos os contratos, assim como a administração da relação entre comprador e fornecedor, regida pelas obrigações contratuais de ambas as partes (PMI, 2013).

O PMBOK é uma fonte de conhecimento e boas práticas de gerenciamento de projetos amplamente aceito pelo mercado. Ele coleta e documenta experiências realizadas em diversos contextos e culturas. Portanto, comparar os fluxos adotados para aquisições de um órgão da Administração Pública Federal Direta aos sugeridos pelo PMBOK é uma forma de mensurar quão maduro está o processo brasileiro.

### **Objetivo Geral**

Identificar o nível de aderência da legislação brasileira às boas práticas de gerenciamento de aquisições preconizadas pelo PMBOK. Em particular, serão avaliados os procedimentos adotados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

## **Objetivo Específico**

Mapear o processo de aquisição adotado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a finalidade de identificar a maturidade deles em relação ao PMBOK.

## **Metodologia do trabalho**

As ferramentas escolhidas para o desenvolvimento desse trabalho foram a consulta bibliográfica e o estudo de caso. Em um primeiro momento apresentaremos os conceitos sobre aquisições sob a ótica da Lei 8.666/1993, e suas leis e normas complementares e do PMBOK. Em seguida, descreveremos o ambiente observado no Mapa, levando em consideração o processo de negócio praticado e traçando um paralelo com as boas práticas contidas na área do conhecimento de Gerenciamento das Aquisições do Projeto. Devido ao Mapa ser um órgão de atuação bastante diversificada e pulverizada no Brasil e exterior, por motivos de proximidade geográfica, optamos por realizar o estudo de caso apenas com o Mapa Sede, localizado na Esplanada dos Ministérios, em Brasília.

O estudo de caso será realizado por meio do mapeamento da cadeia de valor do processo atual praticado pelo Mapa, além de análise dos dados disponibilizados pelo portal de dados abertos do Governo Federal e realização de entrevistas com as áreas de negócio participantes do fluxo negocial de aquisições. A avaliação dos níveis de aderência dos processos de aquisições do Mapa em relação ao PMBOK dar-se-á por aplicação de pesquisa qualitativa, levando em conta em alguns momentos a opinião do autor acerca do ambiente observado.

No capítulo 1, apresentaremos os conceitos-chave sobre a área do conhecimento Gerenciamento das Aquisições do Projeto, presente no PMBOK 5ª Edição. Em seguida, descreveremos o processo de negócio de aquisições para a Administração Pública Brasileira, contida na Lei 8.666/1993. Levando em conta a relevância do assunto, comentaremos também a Instrução Normativa nº 04/2014 (MPOG), que trata dos processos de planejamento, gestão e fiscalização das contratações de Tecnologia da Informação para a Administração Pública.

O capítulo 2 oferece uma visão geral do ambiente observado no estudo de caso: Mapa Sede. Nele, apresentaremos: o histórico do Ministério, indicadores de aquisições sobre a Administração Pública Federal, componentes estratégicos da

organização em estudo, apresentação do processo de negócio praticado e sua análise competitiva com os dispostos na Lei 8.666/1993, IN04/2014 e PMBOK.

Na seção final, as conclusões da análise realizada no Capítulo 2 serão apresentadas de modo objetivo, com indicadores de aderência do processo praticado no Mapa em relação aos descritos na Lei 8.666/1993, IN04 e PMBOK.

## **1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **1.1 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO SOB A ÓTICA DO PMBOK®**

O PMI é a maior associação sem fins lucrativos do mundo dedicada ao gerenciamento de projetos. De acordo com dados da própria entidade, há mais de 700.000 mil associados entre profissionais certificados e voluntários. Devido a aplicação global dos conhecimentos mantidos pelo PMI, ele é amplamente aceito no mercado de trabalho e no contexto acadêmico, como referência em gerenciamento de projetos.

Uma das maiores contribuições do PMI é a edição do Guia PMBOK®, que reúne as melhores práticas relatadas e reconhecidas por gerentes de projetos das mais diversas áreas do conhecimento e segmentos de economia.

Atualmente, o PMBOK abrange a seguintes áreas do conhecimento:

1. Gerenciamento da Integração do Projeto;
2. Gerenciamento do Escopo do Projeto;
3. Gerenciamento do Tempo do Projeto;
4. Gerenciamento dos Custos do Projeto;
5. Gerenciamento da Qualidade do Projeto;
6. Gerenciamento dos Recursos Humanos do Projeto;
7. Gerenciamento das Comunicações do Projeto;
8. Gerenciamento dos Riscos do Projeto;
9. Gerenciamento das Partes Interessadas do Projeto;
- 10. Gerenciamento das Aquisições do Projeto.**

O “Gerenciamento da Integração do Projeto” consiste no esforço em coordenar todas as áreas de conhecimento utilizadas no projeto de modo consistente e satisfatório aos objetivos desejados, unificando entendimentos, consolidando ações de expectativa e comunicação.

O “Gerenciamento do Escopo do Projeto” cuida da dimensão do trabalho a ser realizado no projeto, bem como a segurança de que todo o combinado com as partes interessadas será cumprido. Normalmente há também uma lista do trabalho que **não** será entregue ou executado pelo projeto em questão.

O “Gerenciamento do Tempo do Projeto” contém os processos necessários para que o trabalho do projeto seja concluído no prazo estipulado no planejamento. Há nessa área do conhecimento ferramentas e técnicas que auxiliam a equipe do projeto a estimar durações, sequenciar tarefas e controlar desvios de execução.

O “Gerenciamento dos Custos do Projeto” contempla planejamento, estimativas, orçamentos, financiamentos, gerenciamento e controle dos custos, visando que o projeto seja concluído dentro do orçamento aprovado.

O “Gerenciamento da Qualidade do Projeto” cuida da adequação ao uso do produto, serviço ou resultado gerados pelo projeto, ou seja, objetiva o cumprimento dos requisitos e sua respectiva validação.

O “Gerenciamento dos Recursos Humanos do Projeto” inclui os processos que organizam, gerenciam e guiam a equipe do projeto. Essa área do conhecimento busca identificar as pessoas que participarão da equipe do projeto, atribuindo-lhes papéis e responsabilidades durante o ciclo de vida do projeto.

O “Gerenciamento das Comunicações do Projeto” abrange os processos de planejamento, coleta, criação, distribuição, armazenamento, recuperação, gerenciamento, controle, monitoramento de todas as informações do projeto. Essa atividade requer um alto grau de envolvimento da equipe do projeto.

O “Gerenciamento dos Riscos do Projeto” envolve as atividades de identificação, análises qualitativa e quantitativa, elaboração de plano de respostas e controle dos riscos do projeto. Em resumo, o gerenciamento dos riscos visa aumentar os efeitos positivos das oportunidades e reduzir os impactos dos eventos negativos.

O “Gerenciamento das Partes Interessadas do Projeto” é a área do conhecimento mais recente do Guia PMBOK. Ela foi introduzida na quinta edição e trata da identificação de todas as pessoas, grupos ou organizações que possuem algum grau de relevância para o projeto, mais precisamente sobre os resultados. Essa área do conhecimento também cuida da comunicação constante com os

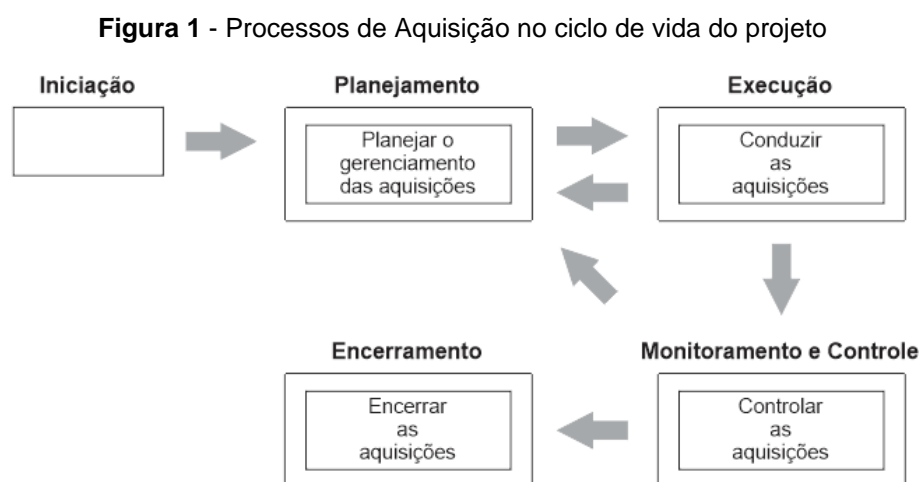
interessados para alinhar suas necessidades e expectativas. Para o PMI, a satisfação das partes interessadas deve ser um dos objetivos essenciais do projeto.

Por fim, o “Gerenciamento das Aquisições do Projeto” é dividido em 4 macroprocessos, são eles:

1. Planejar o gerenciamento das aquisições;
2. Conduzir as aquisições;
3. Controlar as aquisições;
4. Encerrar as aquisições.

Em resumo, os quatro itens acima elencados envolvem atividades de documentação das decisões para as aquisições, a prática para busca e seleção de fornecedores, formalização do contrato, acompanhamento da execução e, por fim, o encerramento de cada uma das aquisições.

A figura 1 abaixo mostra como os processos de Aquisição estão distribuídos ao longo do ciclo de vida do projeto:



**Fonte:** Adaptado do PMBOK (2013)

### 1.1.1 Planejar o gerenciamento das aquisições

O processo “Planejar o gerenciamento das aquisições” considera que em um projeto possa existir alguma necessidade, produto, serviço ou resultado a ser desenvolvido fora do contexto da equipe do projeto (PMI, 2013).

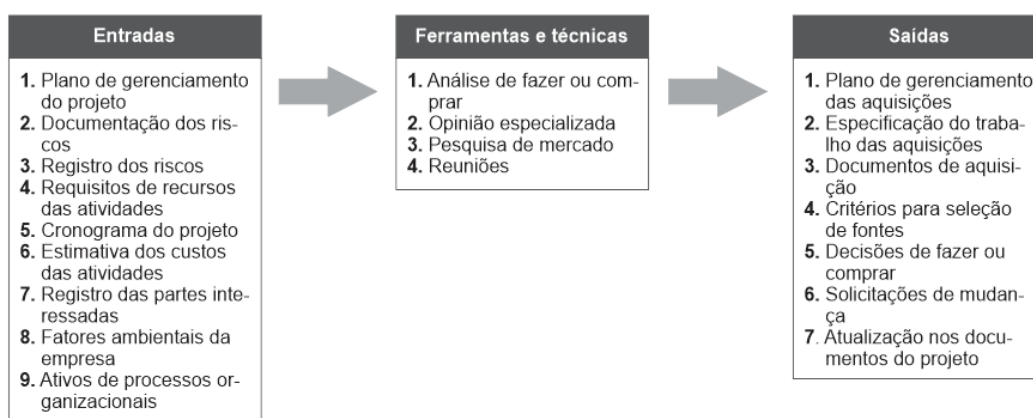
Um dos principais benefícios desse processo é o resultado da análise “*make or buy*” ou “fazer ou comprar”. Nesse ponto, deve ficar claro se o projeto deve ou não buscar apoio externo para atender alguma necessidade, e se for o caso, o

que adquirir, como fazer a aquisição, a quantidade necessária, e quando efetuar a aquisição (PMI, 2013).

Há diversas atividades envolvidas no planejamento das aquisições. Questões sobre escopo, custo, tempo e riscos devem ser consideradas para um melhor resultado. Nesta fase, alguns fornecedores potenciais podem ser indicados, bem como a modalidade do contrato.

A figura 2 abaixo demonstra o processo “Planejar o gerenciamento das aquisições”:

**Figura 2 – Processo “Planejar o gerenciamento das aquisições”**



**Fonte:** Adaptado do PMBOK (2013)

É importante salientar que este e os demais processos de aquisições possuem interfaces sólidas com as áreas de conhecimento de Gerenciamento da Integração, do Escopo, dos Riscos, do Tempo, dos Custos e das Partes Interessadas. Qualquer restrição ou premissa proveniente de algumas dessas áreas pode determinar uma estratégia diferenciada para o planejamento das aquisições. Por exemplo, se o resultado esperado do projeto possui uma restrição de tempo baseada na vigência de uma nova lei, as aquisições necessárias devem ser coordenadas de tal modo a entregar os bens, serviços ou resultados conforme as expectativas de execução.

Basicamente, se o projeto optar por comprar algo, a equipe de gerenciamento deverá se envolver nas atividades de definição de escopo, identificação e avaliação dos riscos, além de revisar os artefatos do projeto, que podem sofrer alterações.



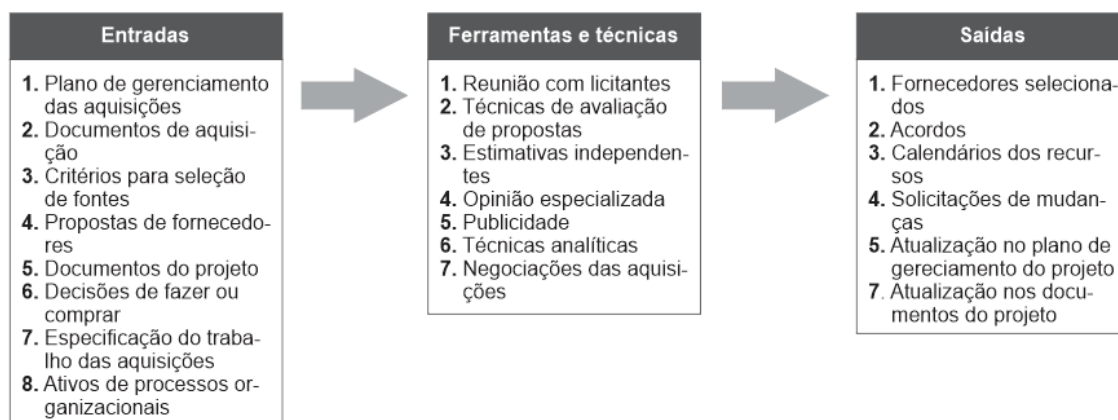
### 1.1.2 Conduzir as aquisições

O processo “Conduzir as aquisições” engloba as atividades referentes à coleta de manifestação de interesse dos fornecedores em potencial, a subsequente escolha de um ou mais fornecedor para executar ou entregar o resultado desejado e por fim, a formalização do acordo, normalmente, via contrato.

O principal benefício desse processo é prover o alinhamento das expectativas internas e externas das partes interessadas através de acordos estabelecidos (PMI, 2013).

A figura 3 abaixo demonstra o processo “Conduzir as aquisições”:

**Figura 3 – Processo “Conduzir as aquisições”**



**Fonte:** Adaptado do PMBOK (2013)

No processo anterior, conforme já citado, a principal saída é o resultado da análise “fazer ou comprar”. Uma possível abordagem é a elaboração de uma lista com todas as necessidades de aquisição ou desenvolvimento externo à equipe do projeto.

Em seguida, a equipe de gerenciamento do projeto detalha o trabalho a ser feito para cada uma das aquisições.

O Plano de gerenciamento das aquisições, resultado do processo homônimo, é uma das entradas agora, colaborando com a definição dos fluxos de aquisição, bem como a elaboração de documentos e encerramento dos contratos. Os documentos de aquisição são analisados juntamente com as propostas dos fornecedores em potencial. É normal que as experiências passadas com os fornecedores, se existirem, sejam analisadas e ponderadas na escolha.

Embora o critério mais utilizado para seleção de fornecedor seja o de menor preço, é possível combinar a decisão baseando-se em outros. O PMBOK define uma lista de possíveis outros critérios, conforme abaixo:

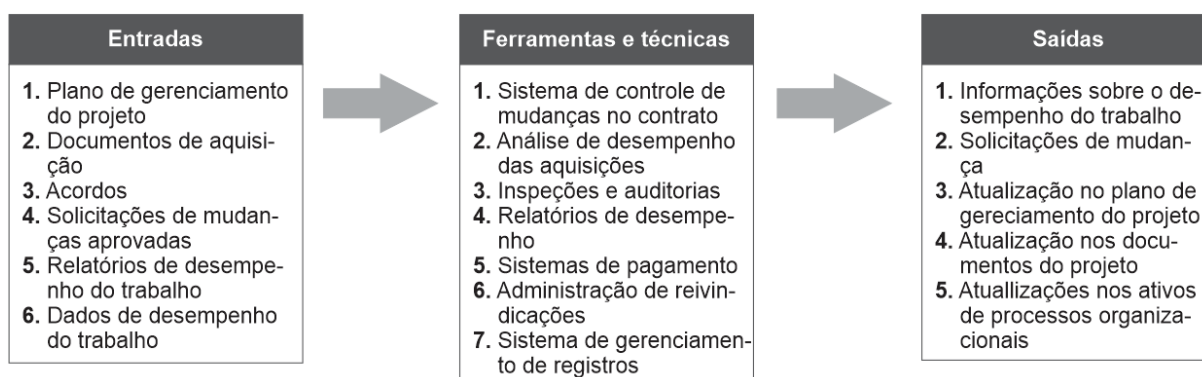
1. Entendimento das necessidades;
2. Custo geral ou do ciclo de vida;
3. Capacidade técnica;
4. Risco;
5. Abordagem de gerenciamento;
6. Abordagem técnica;
7. Garantia;
8. Capacidade financeira;
9. Capacidade de produção e interesse;
10. Tamanho e tipo da empresa;
11. Desempenho anterior;
12. Referências;
13. Direitos de propriedade intelectual;
14. Direitos de propriedade.

### *1.1.3 Controlar as aquisições*

No PMBOK, este processo é descrito como “o processo de gerenciamento das relações de aquisição, monitoramento do desempenho do contrato e realizações de mudanças e correções nos contratos, conforme necessário”. O principal benefício desse processo é garantir que as expectativas de desempenho do projeto e do fornecedor estejam de acordo com o acordo legal.

Abaixo, a figura 4, que demonstra o processo “Controlar as aquisições”:

**Figura 4** – Processo “Controlar as aquisições”



Fonte: Adaptado do PMBOK (2013)

De acordo com o PMBOK, fornecedores e compradores (projeto) gerenciam as aquisições com objetivos semelhantes: garantia do cumprimento das obrigações contratuais e preservação de seus respectivos direitos face a outra parte.

Devido à natureza da atividade, a gestão de contratos pode ser especializada em um departamento ou centralizada em um membro da equipe do projeto. Pode ser necessário ainda, uma gestão de contratos integrada em aquisições que envolvam mais de um fornecedor para o mesmo bem, serviço ou resultado.

De fato, se uma aquisição faz parte do cumprimento do objetivo de um projeto, faz-se necessária uma integração direta entre as performances de cada uma daquelas partes.

Inclusive, há integrações, conforme já dito anteriormente, com outras áreas do conhecimento, como por exemplo, qualidade, integração, riscos. O PMBOK ilustra os seguintes exemplos:

- **Orientar e gerenciar a execução do projeto:** consiste em autorizar o trabalho do fornecedor na ocasião apropriada, ou seja, que mais se alinhe com as necessidades do projeto, levando em conta o melhor momento, preço, riscos e outros fatores;
- **Controlar a qualidade:** permite inspecionar e verificar a adequação do produto, serviço ou resultado entregues pelo fornecedor ao projeto. A equipe do projeto pode definir pontos de

controle, entregas parciais, métodos de avaliação e aprovação dos produtos entregues;

- **Realizar o controle integrado de mudanças:** garantir que as mudanças sejam aprovadas de forma adequada e que todas as pessoas envolvidas estejam cientes. Mudar o escopo de entregas combinadas com um fornecedor externo normalmente incorrem em alteração de custos, tempo, riscos, qualidade. Nessas ocasiões, a equipe do gerenciamento do projeto deve estar atenta aos novos cenários criados provenientes de mudanças necessárias;
- **Controlar os riscos:** mitigação dos riscos do projeto relacionados às entregas dos fornecedores externos. Alguns projetos podem necessitar da contratação de seguros para equipamentos, seguros-garantia, cauções.

O pagamento dos fornecedores é algo que também requer atenção por parte da equipe do projeto. É importante vincular os pagamentos dos fornecedores de modo proporcional à evolução dos trabalhos efetivamente realizado e entregue. O PMBOK complementa ainda que “Uma das principais preocupações ao fazer o pagamento dos fornecedores é que exista uma relação rigorosa entre os pagamentos feitos e o trabalho realizado” (PMI, 2013).

Um outro componente importante desse processo é a documentação do desempenho dos fornecedores, pois servirá de base de conhecimento para outros projetos ou para a tomada de decisões no projeto atual. Por exemplo, se o desempenho de um fornecedor é insatisfatório mediante os critérios previamente combinados, pode ser o caso de se cancelar o contrato, aplicar multas contratuais,

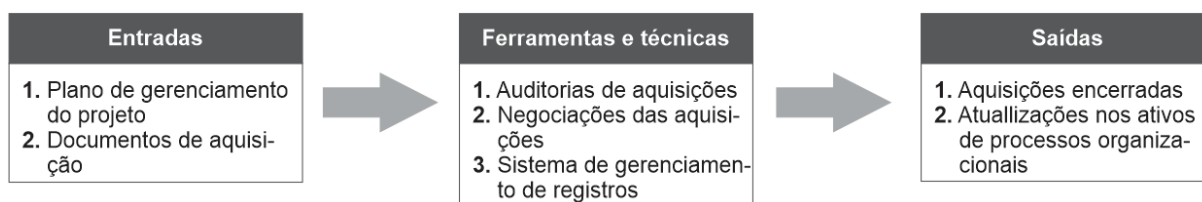
iniciar a contratação emergencial de um outro fornecedor já identificado. O monitoramento e controle das aquisições também prevê a modificação do acordo formal, desde que seja de consentimento de ambas as partes.

#### 1.1.4 Encerrar as aquisições

É o processo que descreve a forma de finalização das aquisições de um projeto. Tem como principal objetivo a documentação de acordos e organização de documentos relacionados a aquisições que podem fazer parte dos ativos de processos organizacionais.

A figura 5 abaixo demonstra o processo “Encerrar as aquisições”:

**Figura 5 – Processo “Encerrar as aquisições”**



**Fonte:** Adaptado do PMBOK (2013)

Este processo deve ser realizado para cada acordo formal do projeto para uma fase ou para o ciclo completo. O instrumento contratual pode conter orientações específicas sobre como proceder para encerrar o acordo e nesses casos, eles são levados em consideração.

Para o PMBOK, existe um tipo especial de encerramento de aquisições: o cancelamento do contrato. Neste caso, os interessados devem observar as cláusulas específicas de rescisão. Pode ser que o projeto tenha que indenizar o fornecedor pelos custos incorridos até o momento da rescisão por conta do trabalho realizado ou dos preparativos feitos.

É comum a rescisão por parte do fornecedor, ao ver desvantagem econômica na operação de um contrato e nessa situação, ele é quem deve indenizar o projeto (comprador). Há casos em que após a seleção do fornecedor, este tenha de oferecer algum tipo de garantia contratual como forma de indenizar o comprador, caso haja desistência ou desempenho insuficientes. Essa garantia normalmente é

monetária, podendo ser em forma de título de capitalização, seguro-garantia, depósito, caução.

## 1.2 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO SOB A ÓTICA DA LEI 8.666/1993 E NORMAS COMPLEMENTARES

Há diversas doutrinas que buscam definir o conceito de licitação. Por exemplo, Meirelles (2003, p. 202), a define como:

[...] o procedimento administrativo obrigatório realizado pelos entes públicos que antecede a compra ou contratação de serviços de empresas privadas ou mesmo de pessoas física, a fim de proporcionar à Administração Pública a apreciação da proposta mais vantajosa e dar chance a todos de oferecerem seus produtos ou serviços ao Estado em igualdade de concorrência.

Em se tratando de aquisições para o setor público, podemos afirmar que as aquisições possuem uma finalidade e devem estar de acordo com algum tipo de planejamento, observando por exemplo, existência de orçamento para pagamento dos fornecedores, acompanhamento da execução, cronograma físico-financeiro.

O macro fluxo abaixo, apesar de ilustrar fases independentes, apresenta a logística cronológica básica a ser seguida para a maioria das aquisições da Administração Pública:

**Figura 6 - Macro fluxo de aquisições para a Administração Pública**



**Fonte:** Obtido a partir de levantamento das legislações em vigor e do estudo do processo idealizado pelo Mapa

A figura 6, representa a cadeia logística básica de toda aquisição da Administração Pública, independente da tipificação do objeto, ou seja, se é produto ou serviço. O processo compreende desde a identificação da necessidade até a liquidação da despesa, partindo do pressuposto que o objeto foi licitado, executado e recebido.

Na fase de planejamento da contratação, não há norma regulamentária padrão. A Instrução Normativa nº 04/2014, por exemplo, estabelece uma série de etapas, ações e atores, que quando coordenados, orientam o processo de planejamento da contratação, embora aquele normativo seja específico para aquisição de produtos ou serviços de Tecnologia da Informação. Todavia, já é sabido que há diversas adaptações da IN04/2014, para que oriente os trabalhos de planejamento para qualquer tipo de contratação, independente da natureza do objeto pretendido.

A fase de licitação é dividida em duas grandes etapas: fase interna e fase externa. Na fase interna há um esforço organizacional da administração pública em produzir o termo de referência ou projeto básico, validação jurídica interna, busca de recursos financeiros. Já a fase externa, se inicia com a publicação do edital na imprensa oficial, obrigatoriamente na Imprensa Oficial (normalmente, Diário Oficial), fato que dá publicidade à aquisição. Ainda naquela fase, há a manifestação dos *licitantes*, prováveis interessados em fornecer o bem, serviço ou resultado, análise das propostas e divulgação de um vencedor de acordo com os critérios previamente estabelecidos na fase interna.

A fase crítica de uma aquisição, é a execução propriamente dita, juntamente com o acompanhamento dos resultados esperados. Para essa tarefa, a Administração Pública conta com um agente: o *Fiscal de Contrato*. O fiscal de contrato pode ser qualquer servidor público, desde que não esteja respondendo a processo administrativo. Além disso, é facultado à Administração Pública, terceirizar o auxílio na tarefa de fiscalização de contrato, dado a natureza complexa e variável de alguns tipos de contratações, como por exemplo, execução e acompanhamento de obras e engenharia.

É dever do Fiscal de Contrato ainda, reportar erros de execução, indicar processos de correção, registrar as insatisfações geradas pela execução indevida ou insatisfatória, receber e analisar os bens, produtos ou resultados gerados pelo fornecedor, atestar os documentos fiscais encaminhados pelo fornecedor com fins

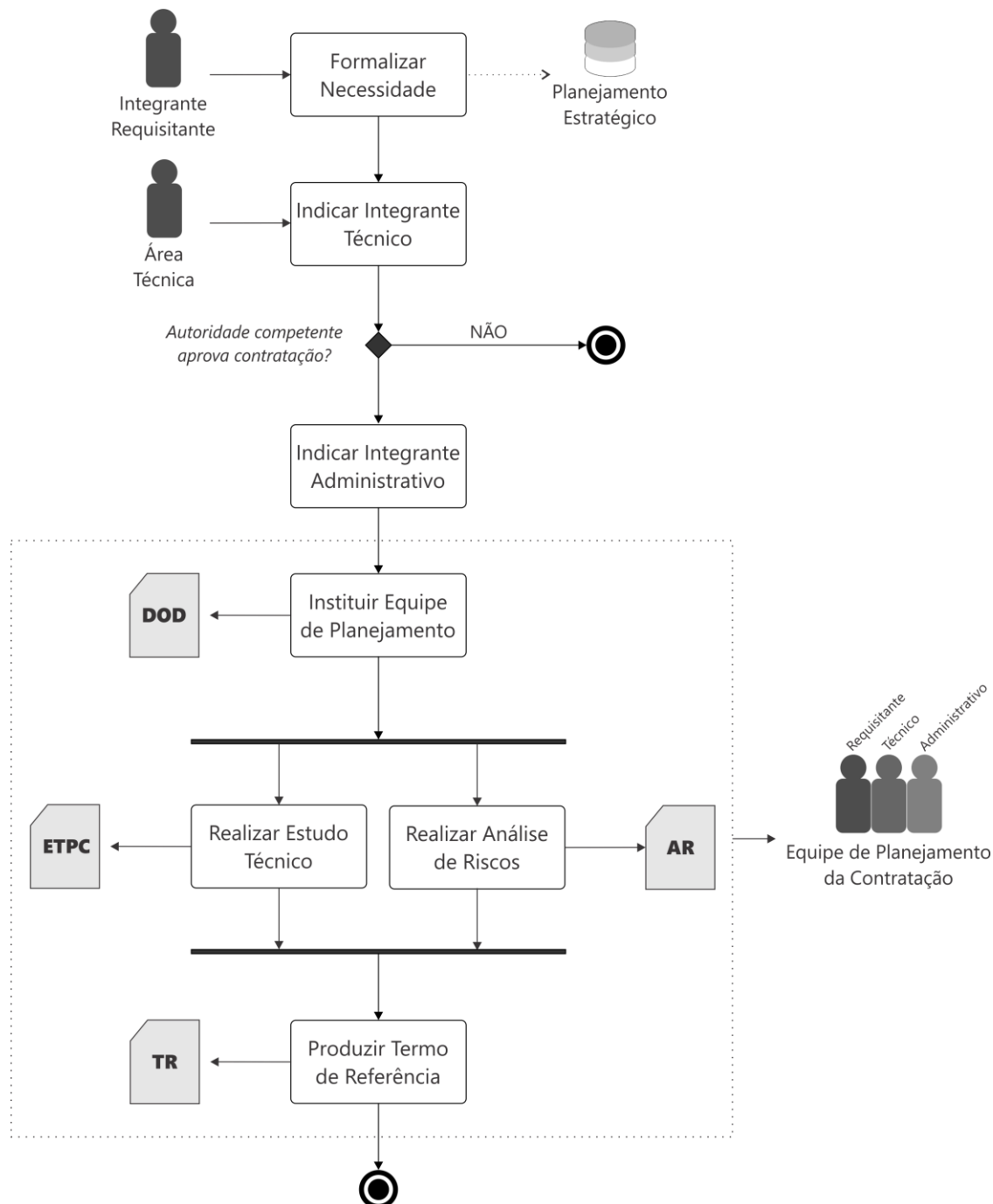


de pagamento, além de possuir conhecimento compatível com o objeto a ser fiscalizado.

### 1.2.1 Identificar e Planejar a Contratação

A seguir, apresentamos, na figura 7, um processo mais detalhado para planejamento da contratação baseado na Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014:

**Figura 7 - Fluxo básico para planejamento de aquisições (IN 04/2014)**

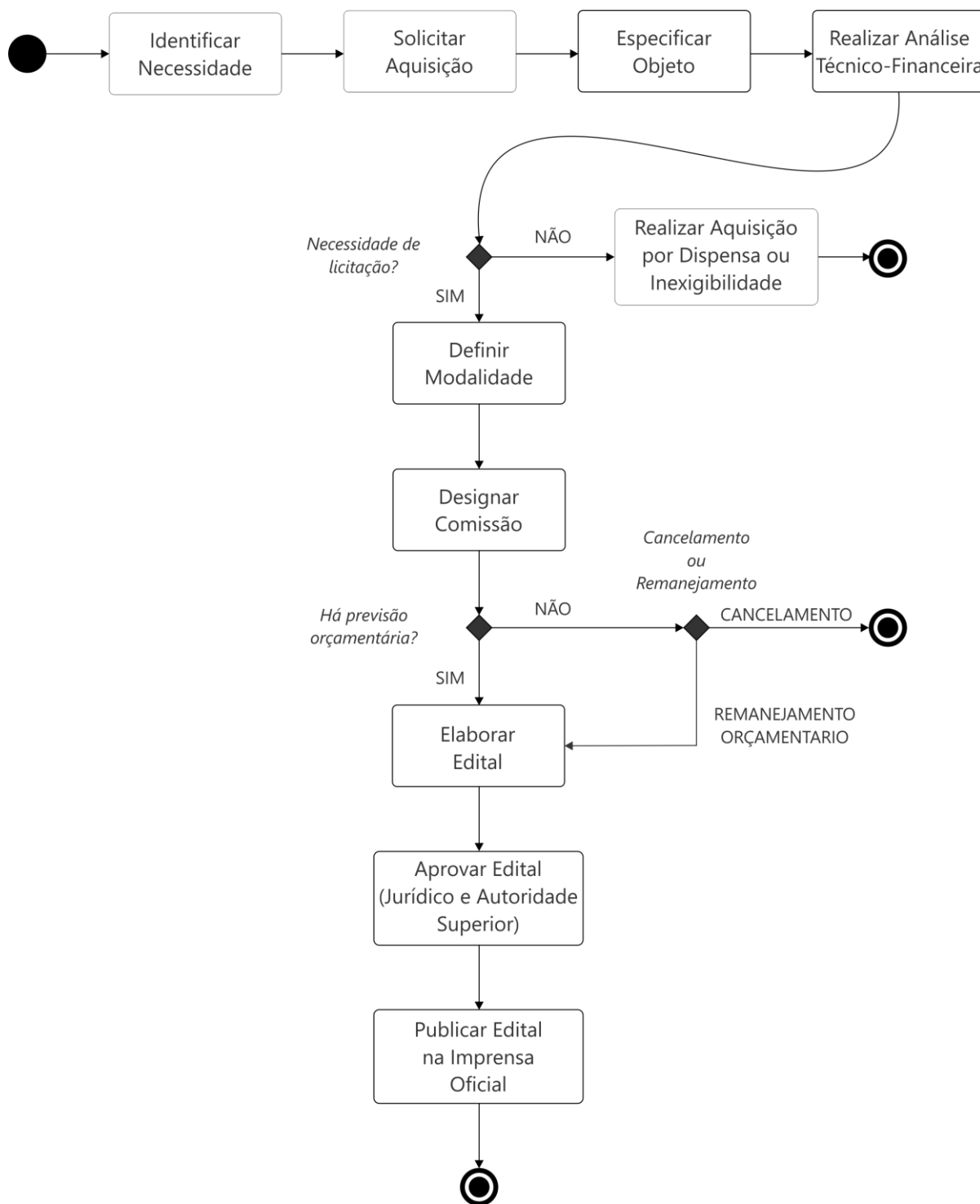


**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

### 1.2.2 Conduzir o processo de licitação (Fase Interna)

A seguir, na figura 8, apresentamos um processo mais detalhado da fase interna de aquisições realizadas por meio de licitação:

**Figura 8** - Fluxo básico da fase interna de aquisições da Administração Pública (Lei 8.666/1993)

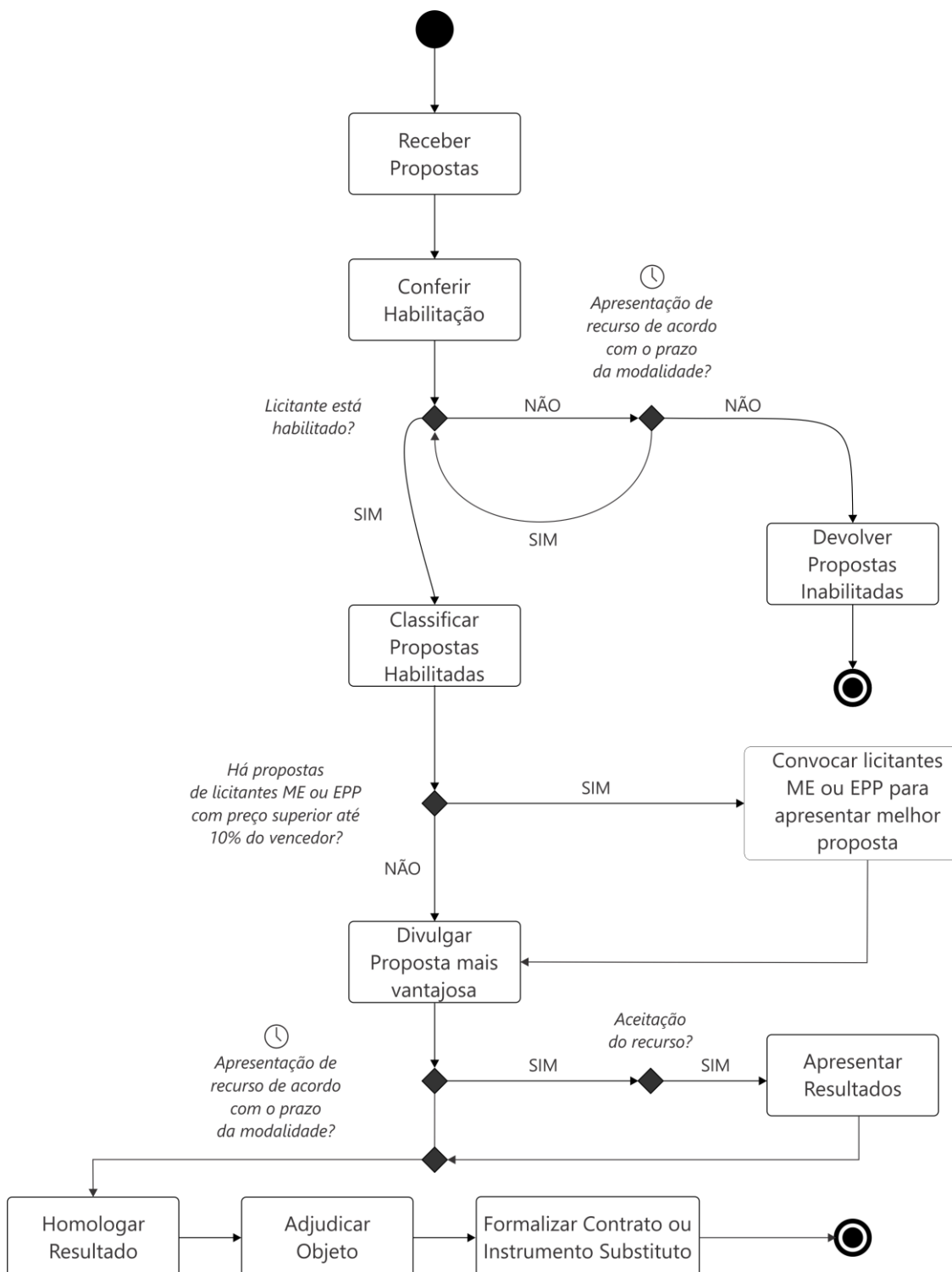


**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

### 1.2.3 Conduzir o processo de licitação (Fase externa)

A seguir, na figura 9, apresentamos um processo mais detalhado da fase externa de aquisições realizadas por meio de licitação:

**Figura 9** - Fluxo básico da fase externa de aquisições da Administração Pública (Lei 8.666/1993)

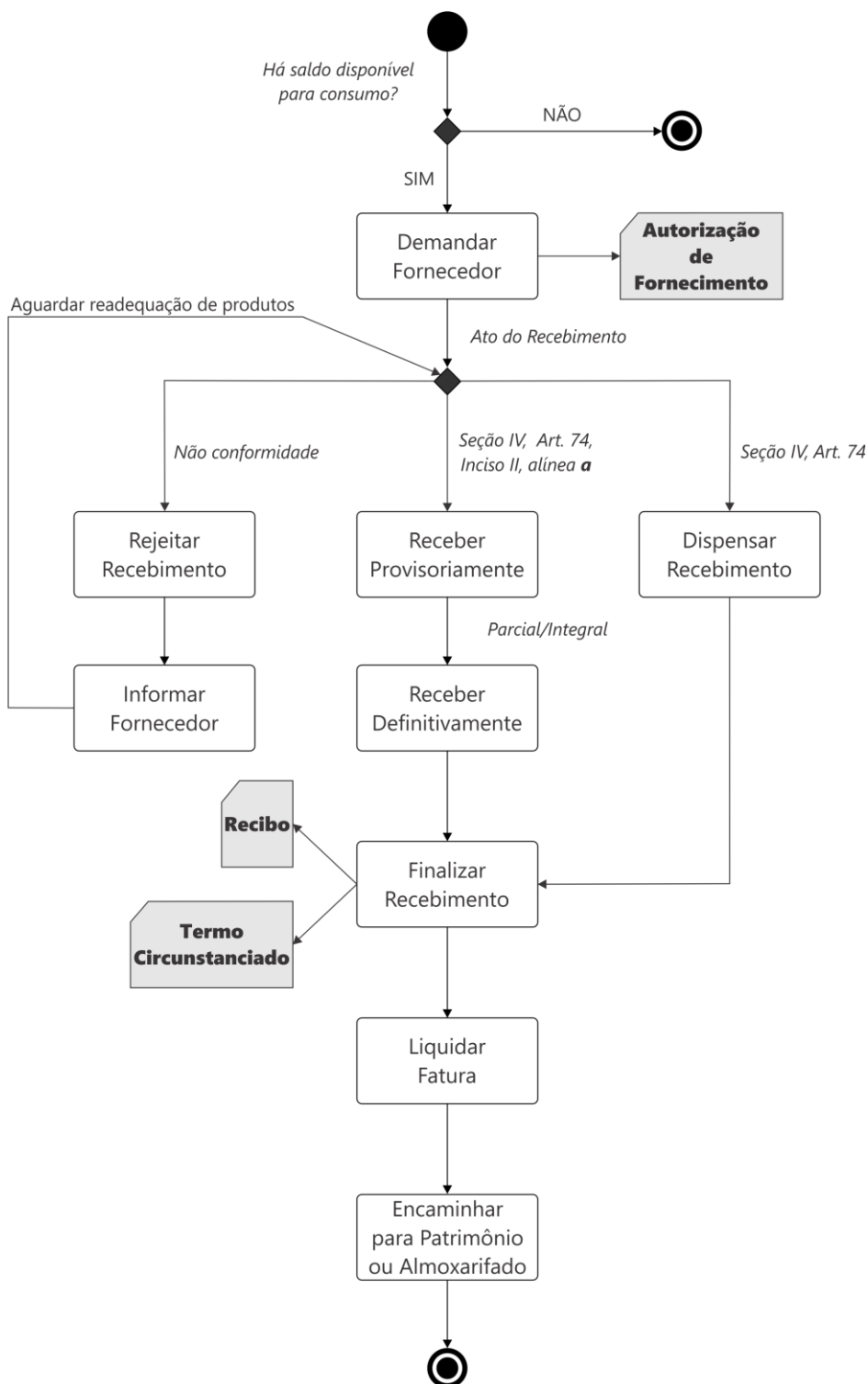


**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

### 1.2.4 Executar o contrato

A seguir, na figura 10, apresentamos um processo mais detalhado da execução contratual para objetos do tipo “Bens e Materiais de Consumo”:

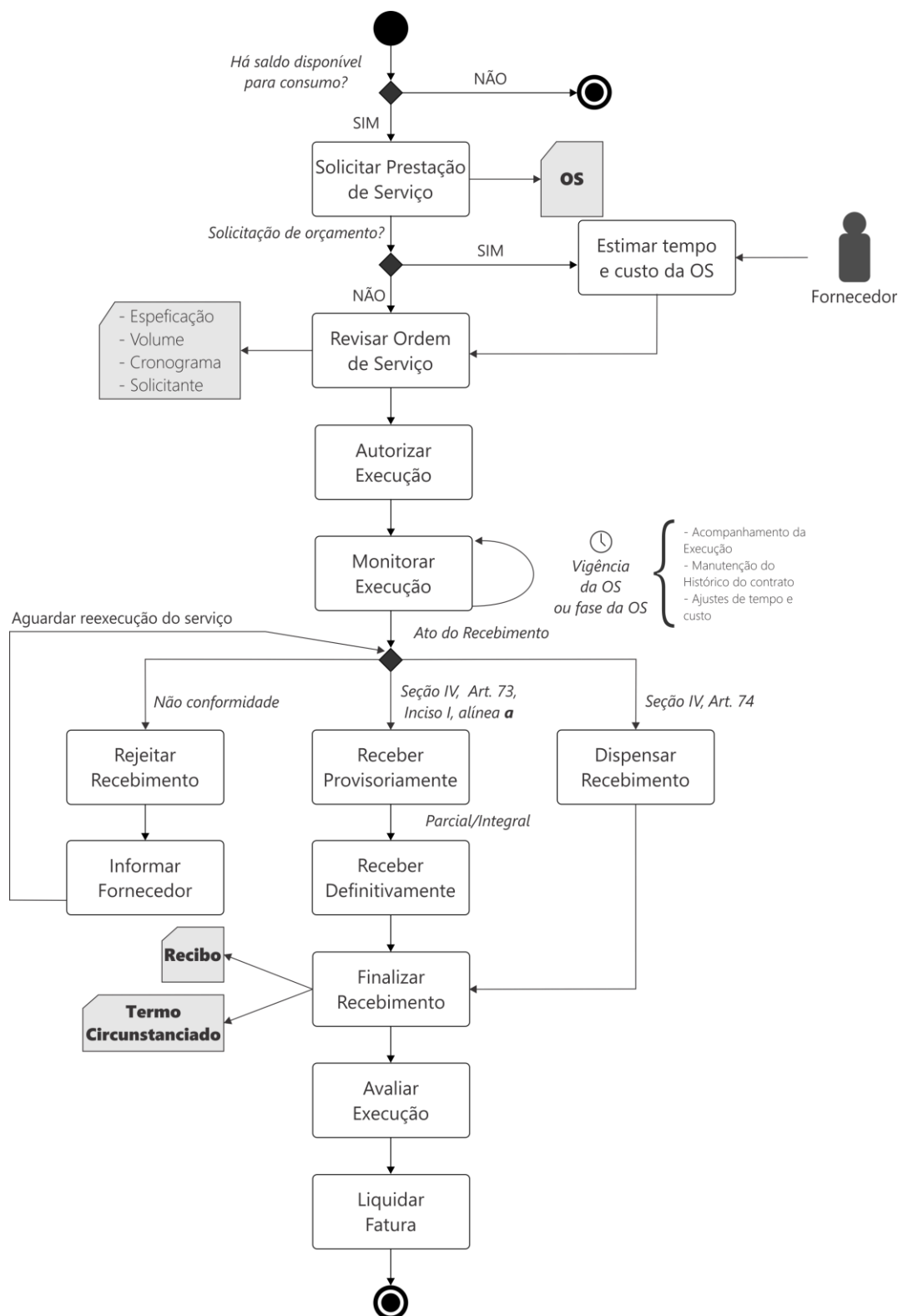
**Figura 10** - Fluxo da execução de objetos do tipo “Produto” (Lei 8.666/1993)



**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

A seguir, na figura 11, apresentamos um processo mais detalhado da execução contratual para objetos do tipo “Serviço”:

**Figura 11** - Fluxo para execução de contratações do tipo "Serviço"

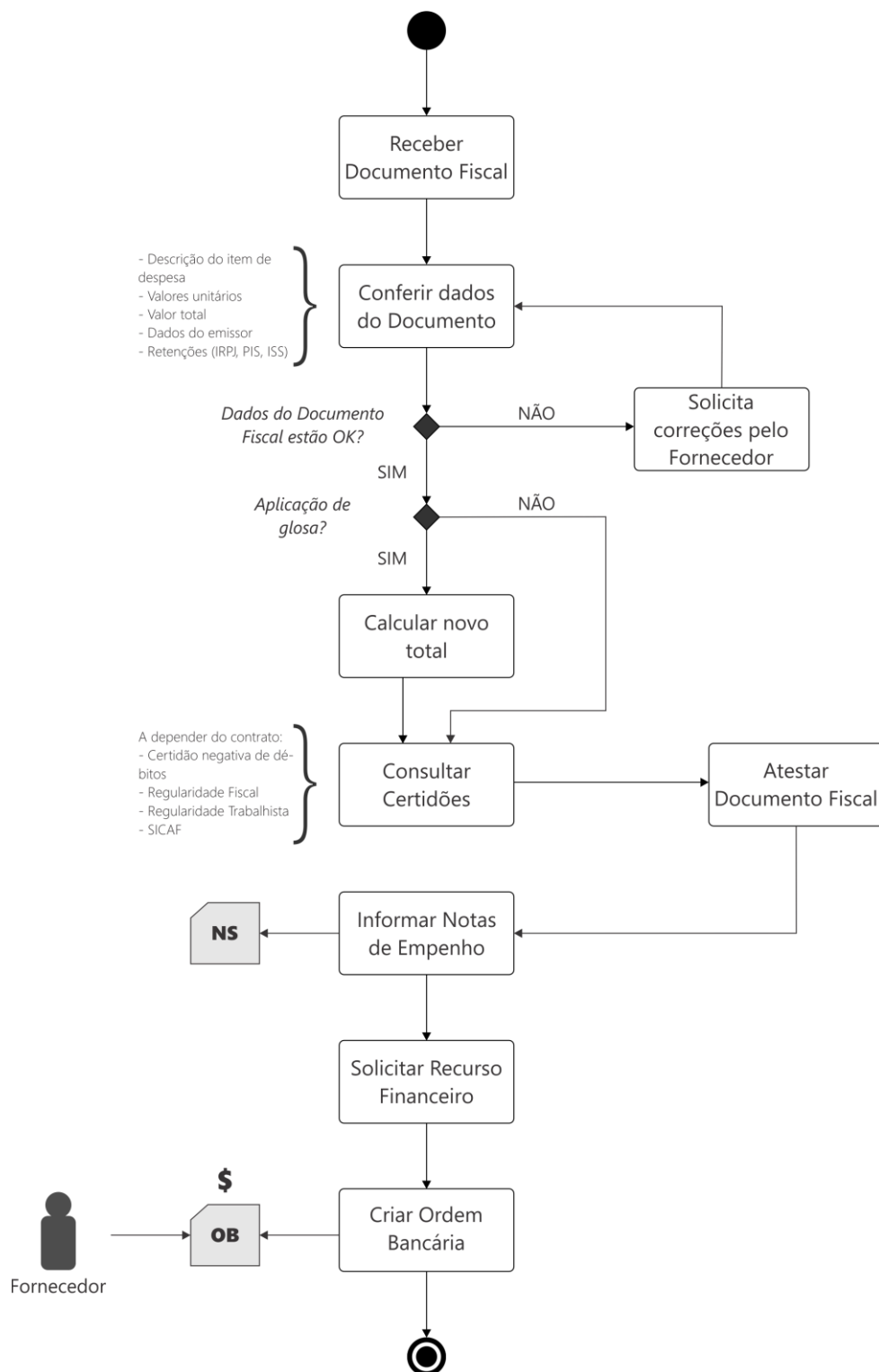


**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

### 1.2.5 Conduzir fase de pagamento aos fornecedores

A seguir, na figura 12, apresentamos um processo mais detalhado para as atividades de pagamento aos fornecedores:

**Figura 12** - Fluxo de pagamento comumente utilizado pela Administração Pública Federal



**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da legislação em vigor e do processo idealizado pelo Mapa

### 1.3 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS PROCESSOS DA 8666 E IN04 X PMBOK

De acordo com o exibido ao longo da seção anterior, apresentaremos agora o resultado da análise de cobertura dos processos do PMBOK pela Lei 8666/93 e normas complementares do Governo Federal, mais especificamente, a IN 04/2014.

Ao longo desse capítulo apresentaremos diversas listas de verificação entre as *Entradas, Ferramentas e Técnicas e Saídas* de cada um dos processos de aquisição do PMBOK, buscando identificar quais daqueles elementos estão previstos ou não na legislação de compras brasileira.

Alguns métodos de avaliação de aderência entre processos foram avaliados, mas nenhum se mostrou totalmente satisfatório ao propósito do trabalho. A literatura especializada é escassa e baseada apenas em fundamentos matemáticos. Tanto Lu, Sadiq e Governatori (2008), Weidlich, Polyvyanyy, Desai e Mendling (2010) e Dongen e Aalst (2008) defendem uma abordagem de medição embasada na Teoria dos Conjuntos. A fim de criar nossos próprios critérios, optamos por estudar o modelo de maturidade em mapeamento de processos proposto pelo OMG (2008). Tal abordagem resultou na aplicação do método direcionado pela observação e avaliação individuais dos componentes de aderência, além da análise individual de cada dimensão ao invés de uma simples lista de verificação de conformidade. Além disso, as conclusões aqui apresentadas levaram em consideração a opinião do autor sobre o ambiente observado.

Sendo assim, com o intuito de padronizar os resultados aqui apresentados, elaboramos o quadro 1, abaixo:

**Quadro 1** - Níveis definidos para avaliação da aderência entre o PMBOK e a legislação brasileira

<b>Símbolo</b>	<b>Nível de Aderência ou Correlação</b>
∅	Inexistente
↓	Inferior
↔	Moderado
↑	Alto
★	Superior

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho



Esclarecemos que os conceitos levam em conta as práticas previstas da Lei 8666 e IN04, sempre em relação ao PMBOK:

- a) **Nível Inexistente** indica que uma entrada, ferramenta/técnica ou saída não são praticados pela abordagem em análise. Não necessariamente é um conceito ruim, pois pode ocorrer da abordagem em questão não se propor a cumprir tais requisitos; por outro lado, **pode** indicar necessidades de melhoria ou refinamento de métodos;
- b) **Nível Inferior** indica que uma entrada, ferramenta/técnica ou saída são implementados de modo ainda rudimentar pela abordagem em análise;
- c) **Nível Moderado** indica que uma entrada, ferramenta/técnica ou saída estão parcialmente atendidas pela abordagem em análise;
- d) **Nível Alto** indica que uma entrada, ferramenta/técnica ou saída estão totalmente de acordo com os dispostos do PMBOK. Devido à natureza particular em análise, ou seja, aquisições para a Administração Pública Federal, alguns conceitos do PMBOK não se apliquem ao referido contexto. Nesse caso, os itens eliminados não serão considerados na análise de aderência;
- e) **Nível Superior** indica que uma entrada, ferramenta/técnica ou saída não só estão de acordo com os dispostos do PMBOK, mas que de alguma forma, os superam. Esse tipo de avaliação pode ocorrer diversas vezes, uma vez que o PMBOK é um *guia* genérico de boas práticas para gerenciamento de projeto de quaisquer tipos e tamanhos. Por outro lado, as abordagens analisadas aqui face ao PMBOK são específicas a uma finalidade determinada, portanto, podem conter práticas e conceitos recorrentes ao contexto no qual estão inseridas e praticadas. Além disso, o uso de uma prática de modo repetitivo leva ao seu amadurecimento natural ao longo do tempo, tal como ocorreu também com o PMBOK.

Agora, apresentaremos ao longo das seções seguintes a análise derivada do estudo das práticas da Lei 8666/1993 e da IN04 em relação às boas práticas contidas no *Guia PMBOK*.

### 1.3.1 Análise do processo “Planejar o gerenciamento das aquisições”

O primeiro processo da área de conhecimento “Gerenciamento das Aquisições do Projeto” é o “Planejar o gerenciamento das aquisições”.

#### 1.3.1.1 Entradas

Abaixo, segue o quadro 2, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 2** - Avaliação das entradas do processo "Planejar as Aquisições"

<b>Entradas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Plano de Gerenciamento do Projeto	↔	↑
Documentação dos Requisitos	↑	★
Registro dos Riscos	↓	↑
Requisitos de recursos das atividades	↓	↑
Cronograma do projeto	↔	↑
Estimativa de custos das atividades	↑	★
Registro das partes interessadas	↔	★
Fatores ambientais da empresa	★	↑
Ativos de processos organizacionais	★	↔

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Plano de Gerenciamento do Projeto:** Embora não haja menção a esse artefato na Lei 8666/93, entendemos que parte do que se espera para ele é coberto pelos seguintes:

- Cláusulas de Execução do Contrato;
- Formas de Medição da Qualidade;
- Partes Interessadas;
- Formas e periodicidades de comunicação;
- Riscos de alto nível;
- Cronograma financeiro.

É comum encontrarmos uma descrição mais simples dos objetos da aquisição quando estamos na fase de identificação da demanda ou planejamento, porém à medida em que o processo de contratação avança, uma riqueza maior detalhes técnicos e operacionais são inseridos no contexto.

A IN04/2014 se sobressai em relação à 8666 por conta das etapas bem definidas para coleta de tais informações. Além disso, ao término do processo, há informações suficientes para um planejamento mais detalhado, bem como escolhas de estratégias de execução mais refinadas.

**Documentação dos Requisitos:** Em se tratando dos requisitos, a Lei 8666/93, além de se ater aos requisitos técnicos do objeto pretendido, ainda vai de encontro com outras questões importantes, como por exemplo, obediência às legislações vigentes, emissão de certificados, premissas, pontos de atenção, obrigações ambientais, normas de execução e documentação, dentre outros.

A IN04/2014 por sua vez, além de classificar os requisitos por tipo, complementa a abordagem de documentação de requisitos da 8666/93, colaborando com a produção da rastreabilidade entre as necessidades do negócio com as alternativas de aquisição avaliadas, benefícios esperados.

Nessa avaliação, a 8666/93 ficou com alto grau de aderência às práticas do PMBOK, enquanto a IN04/2014 permite agregar maiores benefícios na documentação de requisitos. Se usadas em conjunto, é possível que resultem em um processo de negócio especialista e de maior qualidade. Todavia, não devemos nos esquecer que o PMBOK trata de processos para projetos de qualquer tipo e elenca boas práticas, enquanto que as abordagens avaliadas são específicas para aquisições para o setor público brasileiro.

**Registro dos Riscos:** A Lei 8666/93 de um modo geral trata os riscos de uma contratação de modo reativo quando em tempo de planejamento, porém proativo quando em tempo de execução, ou seja, não há recomendações claras sobre o gerenciamento de riscos na fase de planejamento, porém na fase de execução a Administração Pública pode optar por recolher um valor dos fornecedores a título de garantia de execução contratual.

Nos casos gerais, a garantia contratual do fornecedor é limitada em 1% do valor estimado do objeto a ser fornecido. No caso das aquisições de grande vulto,

ou seja, aquelas superiores a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido pelo art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei 8666/93, é permitido que o percentual de garantia seja elevado até a 10%. Ainda assim, o montante em muitos casos se torna irrisório frente aos impactos gerados pelas execuções indevidas ou incompletas de uma aquisição. Ao término da execução, o valor da garantia corrigido monetariamente é devolvido ao fornecedor.

A IN04/2014, por outro lado, possui uma fase dedicada à identificação, priorização, análises quantitativa e qualitativa, bem como elaboração de planos de contingência e de respostas a riscos. Sendo assim, caso a Administração Pública utilizasse a IN04/2014 para o planejamento de riscos de todas as suas aquisições, independente da natureza do objeto pretendido, as lacunas da Lei 8666/93 seriam preenchidas satisfatoriamente, uma vez que tal Instrução Normativa possui similaridades conceituais com o PMBOK e outras práticas internacionais reconhecidas.

Desse modo, a 8666/93, por tratar apenas de contextos bastante específicos e por pregar uma política às vezes reativa ao invés de planejada ficou com grau de cobertura inferior. Já a IN04/2014 foi avaliada como tendo grau de cobertura alto, pois dedica um ciclo de debates com os principais interessados para deliberação sobre os riscos da contratação, do objeto em si e da execução, além da elaboração de planos de resposta, mitigação e contingência, porém a norma não é clara sobre o uso do registro dos riscos nas etapas de execução ou manutenção do registro.

**Requisitos de recursos das atividades:** Apesar de a 8666 não oferecer suporte para esse tipo de planejamento de modo explícito, deixa caminhos abertos para algumas alternativas que podem contribuir com a melhoria da execução de um objeto, como por exemplo, a subcontratação ou possibilidade de consórcio. Ainda assim, ela é vaga quanto às competências profissionais esperadas da equipe que executará um projeto, no caso de obras e serviços, por exemplo.

No entanto, a IN04/2014, em seu artefato Estudo Técnico Preliminar da Contratação, prevê um tópico exclusivo para listagem dos recursos necessários à contratação, sejam humanos, materiais ou até mesmo ambientais. Para cada recurso necessário, como por exemplo, humanos, especifica-se a formação técnica esperada, bem como as atribuições que serão desempenhadas no fornecimento do

produto ou serviço. É possível realizar uma estimativa dos gastos com pessoal, materiais ou equipamentos ainda na fase de planejamento.

Portanto, avaliamos que a 8666 tem grau inferior de aderência às boas práticas do PMBOK, enquanto a IN04 a completa de modo satisfatório, embora direcionada para contratações de Tecnologia da Informação. Provavelmente se a IN04/2014 fosse levada em consideração para elaboração dos recursos de atividades, as contratações públicas seriam gradativamente melhores que outras que não levam em conta tais aspectos.

**Cronograma do projeto:** A 8666 cita na maioria das vezes o termo *Cronograma* vinculado às obrigações financeiras do Estado, ou seja, a desembolsos programados com a finalidade de pagar os fornecedores das aquisições públicas. De certa forma, essa abordagem é importante para diversas entidades governamentais, inclusive de controle, porém ela não se sustenta como um instrumento de acompanhamento eficaz de projeto, pois relaciona as entregas apenas sob um único ponto de vista: o econômico.

Embora os pagamentos estejam, em teoria, vinculados a avanços de trabalhos e entregas parciais efetivamente realizados, a gestão do tempo quando realizada apenas com elementos financeiros perde seu poder, pois diversos fatores deixam de ser considerados, como por exemplo, dependência de atividades, de pacotes de entrega, indisponibilidade de recursos, paralelismo, atrasos e adiantamentos.

Para a IN04, a elaboração do cronograma físico-financeiro é premissa fundamental a uma execução de projeto bem-sucedida. A IN04 defende que tal artefato contemple as etapas do projeto, detalhamento de cada uma delas, marcos de entregas (bens ou serviços), assim como a previsão de desembolso orçamentário de cada uma dessas etapas. Em complemento à 8666, a IN04 também prevê os aspectos financeiros, porém derivando-os de resultados do planejamento da execução e não apenas sob aquela abordagem.

Pelo único enfoque do assunto na Lei 8666/93, entendemos que ela possui cobertura moderada sobre esse quesito e que a IN04/2014 satisfatoriamente a complementa, o que lhe rendeu o conceito alto de cobertura. Importante ressaltar que o enfoque apenas econômico deixa a desejar como ferramenta de planejamento

e acompanhamento de aquisições, mesmo que sejam de produtos e remessa única, pois ainda assim, diversos fatores externos deixariam de ser levados em consideração.

**Estimativa de custos das atividades:** Por seu propósito de origem, a Lei 8666/93 possui forte enlace com a visão financeira de aquisições. Sendo assim, o tema custo é amplamente discutido sob diversos aspectos. O principal deles é referente ao custo total do objeto pretendido em uma aquisição. Além do previsto em Lei, há diversas práticas em utilização pela Administração Pública, como por exemplo, planilha de pesquisa e de composição de custos, sistemas de informação para registro e pesquisa de preços. A maioria das práticas e recomendações existentes são para garantir algum tipo de economia ou vantagem na compra para a Administração, justificados principalmente pelo volume planejado. São mencionadas as condições de manutenção, garantia e assistência técnica.

A IN04, por outro lado, considera outros fatores, que vão além do momento da aquisição em si. Ela se preocupa também com o pós-aquisição. Fatores como custo total de aquisição, de operação, compras dependentes ou derivadas (equipamentos), ativos, insumos, garantia a médio e longo prazos, além de manutenções corretiva e preventiva passam a compor a análise financeira e de viabilidade da aquisição de um bem ou serviço pela Administração. Essa abordagem possibilita avaliar com cuidado possibilidades não exploradas na avaliação de custos convencional praticada em compras governamentais.

Por exemplo, um equipamento adquirido a um preço convidativo não necessariamente representa economia no futuro também. Diversos fatores podem contribuir para isso, entre eles, falta de profissionais habilitados para operá-lo, dependência do fornecedor para manutenção, aumento no preço dos insumos devido à variação cambial, dentre outros.

Em se tratando da visão do PMBOK, a Lei 8666 possui alto grau de aderência, uma vez que cumpre ao que se propõe: analisar se as propostas potenciais são razoáveis. Por outro lado, IN04, se sobressai mais uma vez ao proposto pelo PMBOK, pois traça vínculos de custos não previstos no *Guia*, promovendo uma análise de custos de aquisições profunda, ainda na fase de planejamento, além de riscos contratuais e de execução.

**Registro das partes interessadas:** Apesar da 8666 não tratar explicitamente as partes interessadas do processo de aquisição, percebemos que é uma prática bem consolidada o registro e a comunicação periódica com os principais envolvidos e afetados. No Brasil, processos de aquisição são conduzidos por um *workflow* de trabalho definido pelo órgão e balizado pela 8666, sendo assim, é possível notar padrões de trabalho em diversas instituições. A IN04, por preconizar a colaboração para confecção do plano de aquisição em si, trata muito bem o registro das partes interessadas.

Diante do exposto, analisamos que a Lei 8666 trata desse quesito de forma moderada de modo intrínseco nos processos de trabalho, enquanto que a IN04 prefere ir além do registro das partes interessadas, promovendo também a colaboração das partes desde o início do processo, envolvendo *quem solicita*, *quem especifica* e *quem compra*, de modo coordenado e participativo, sobressaindo-se mais uma vez ao disposto no *Guia*: registro das partes interessadas.

**Fatores ambientais da empresa:** Os fatores ambientais, nesse contexto, representam qualquer varável que possa influenciar o processo. O PMBOK lista alguns deles, mas ressalta que não se limitam a:

- Condições de mercado;
- Produtos, serviços e resultados disponíveis no mercado;
- Fornecedores, incluindo desempenho anterior ou reputação;
- Termos e condições usuais para produtos, serviços e resultados ou para o setor específico; e
- Requisitos locais exclusivos.

A 8666 e as normas complementares, tratam muito bem os tópicos elencados pelo PMBOK. Podemos citar alguns exemplos para justificar o grau superior de covalência que julgamos.

Normalmente uma aquisição no setor público brasileiro envolve análise de viabilidade de mercados e tendências de preços, principalmente quando os bens ou serviços requeridos são cotados em moeda estrangeira. A 8666 prevê uma pesquisa de preço de serviços e produtos similares na própria administração, em contratos

passados, visando reduzir os riscos de preços irreais e maior alinhamento com os praticados no mercado.

Em se tratando dos fornecedores, a Administração Pública Federal possui uma base consolidada de potenciais licitantes, com histórico de desempenho, aplicação de sanções administrativas, penalidades, multas, suspensões e até inexigibilidade (condição na qual o fornecedor fica impossibilitado de fornecer para o Governo).

Em alguns casos, é normal observarmos também a aplicação de decretos específicos, como por exemplo no caso da aquisição de *itens sustentáveis*, regida pela IN01/2010 ou contratação de mão de obra exclusiva, regida pela IN02/2008. A própria 8666 é um requisito exclusivo, pois requer que os fornecedores interessados em fornecer para o Governo sigam diretrizes, normas e procedimentos específicos. Um outro caso de requisito exclusivo pode ser a consideração de Instruções Normativas a depender do tipo de objeto pretendido, conforme já dito anteriormente, como por exemplo o caso de mão de obra alocada, que requer por parte do órgão contratante acompanhamentos fiscal e trabalhista junto ao fornecedor.

Por esses motivos, entendemos que a Lei 8666 juntamente com as normas complementares atuais alcançam nível de aderência superior com o PMBOK, pois além de atender aos requisitos básicos elencados pelo Guia, dispõe de uma enorme variação de normativos específicos para cada situação. A IN04 apesar de direcionada para aquisições de Tecnologia da Informação, mostrou-se bastante aderente ao preconizado pelo PMBOK.

**Ativos de processos organizacionais:** O Guia PMBOK cita como exemplos de ativos de processos organizacionais os tipos de contratos utilizados por uma instituição, políticas adotadas para a formalização de contratos, sistemas de gerenciamento que são considerados durante o planejamento das aquisições e um sistema de fornecedores pré-qualificados. A Lei 8666 com suas normas mais uma vez atende a todos os requisitos definidos no PMBOK, tratando os tipos de execução contratuais possíveis, com regras claras para cada uma delas, estabelecendo limites proporcionais à exposição dos riscos.

A própria 8666, IN04 e outras normas e decretos são exemplos de políticas a serem consideradas nas contratações algumas aplicadas em situações



particulares. Os sistemas de gerenciamento descritos no PMBOK estão presentes também nas aquisições públicas brasileiras, como por exemplo, o Compras.net que trata dos processos de envio e seleção de propostas e o Siasg, responsável pela manutenção da base de dados de fornecedores potenciais.

Por esses motivos, elegemos que a 8666 supera positivamente tanto os conceitos quanto os tipos de contratos apresentados pelo PMBOK, além de que, em decorrência da Lei, diversos sistemas de controle e acompanhamento já existem no Brasil há vários anos. A IN04 por sua vez, fornece direcionamentos de execução sólidos para contratos que envolvam fornecimento de produtos ou serviços de tecnologia da informação, mas que podem ser aplicados a outras modalidades de objeto, com pouco prejuízo de adaptação.

O Mapa, adquiriu à época desse trabalho um software que permeava todo o processo de planejamento da contratação e execução contratual, inclusive com opção de automatizar os processos de colaboração da IN04. A alta gestão do órgão reconheceu a IN04 como um padrão de excelência a ser seguido e realizou modificações no software para que contemplasse também outros tipos de contratações, seguindo, todavia, a dinâmica de trabalho daquela instrução normativa.

### 1.3.1.2 Ferramentas e Técnicas

Abaixo, apresentamos o quadro 3 contendo o grau de aderência entre PMBOK, Lei 8666/93 e IN04, seguido de uma explicação contextual detalhada dos motivos de cada um dos pontos avaliados.

**Quadro 3** - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Planejar as Aquisições"

<b>Ferramentas e técnicas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Análise de fazer ou comprar	↔	↑
Opinião especializada	↔	★
Pesquisa de mercado	★	★
Reuniões	∅	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Análise de fazer ou comprar:** Como o próprio Guia PMBOK descreve, essa ferramenta é uma técnica geral de gerenciamento, empregada em situações nas quais seja necessário determinar se um bem, serviço ou resultado será desenvolvido pela equipe do projeto ou adquirido de um agente externo. Sob a ótica da 8666 qualquer bem, serviço ou resultado que passe pelo seu processo será comprado e não feito. Mesmo se tratando de terceirização profissional para desenvolvimento de um software próprio, por exemplo, nesse caso o órgão optou por *comprar* a mão de obra para o desenvolvimento.

A IN04 por sua vez, tanto no próprio texto da norma quanto no artefato *Estudo Técnico Preliminar da Contratação* deixa claro que é necessária uma análise de viabilidade técnica para a aquisição de um bem ou serviço. Dentre os fatores avaliados estão: projetos similares na Administração Pública, avaliação de diferentes soluções, soluções gratuitas, orçamento estimado para o projeto. Esses fatores combinados são uma forma de avaliação *make or buy*.

Dessa forma, concluímos que a 8666 por se tratar de uma Lei específica para projetos predeterminados a serem *comprados* não se utiliza desse tipo de análise, porém tal falta de aderência se justifica pelo momento no qual tal legislação é aplicada: execução de compra. A IN04, por ser direcionada à fase de planejamento da contratação se utiliza da análise de fazer ou comprar satisfatoriamente. Portanto, a avaliamos como tendo nível alto de covalência com o *Guia PMBOK* nesse aspecto.

**Opinião especializada:** Em diversos trechos da 8666 os seguintes termos são mencionados: alta especialização, pessoal técnico especializado, suporte especializado. Mais uma vez, temos a clara evidência de que o foco da Lei 8666 é apenas na contratação e na execução contratual. Na maioria das situações anteriores os termos citados são utilizados para se planejar ou decidir algo sobre um processo já finalizado e em fase de execução.

Todavia, uma alternativa bastante praticada antes do processo de licitação é a Consulta Pública. Nela, fornecedores e membros da sociedade civil em geral são ouvidos e ajudam na elaboração dos requisitos da contratação, bem como indicação de riscos, troca de experiências. Ainda que esse rito seja obrigatório apenas em compras superiores a R\$ 150 milhões, é uma boa prática prevista.

Não há vetos quanto ao uso de Consultas Públicas em relação ao valor do objeto, porém é necessário mensurar claramente sobre o objetivo do evento, uma vez que os custos para a realização podem ultrapassar os benefícios desejados ou não gerarem os resultados esperados. Um outro tipo de opinião especializada que todo processo de aquisição pública costuma ter é o apoio jurídico interno, órgãos de controle ou agentes reguladores.

A IN04 de modo bem peculiar preza sempre pela participação de uma equipe de planejamento da contratação quando da elaboração do plano de aquisição. Essa característica elementar lhe rende diversos benefícios, pois em um mesmo grupo de trabalho é possível reunir os integrantes demandante, técnico e administrativo.

Apesar da opinião especializada ser permeável ao longo de todo o processo de planejamento, ela se revela em maior intensidade no artefato *Estudo Técnico Preliminar da Contratação*, na seção *Levantamento das Alternativas*. Ele permite que a equipe de planejamento da contratação descreva experiências de outras entidades governamentais sobre uma solução qualquer, bem como problemas enfrentados, riscos de alto nível, relato do uso, casos de sucesso. Sendo assim, trata-se de um registro e avaliação de opinião especializada.

É possível combinar o levantamento das alternativas da IN04 com uma Consulta Pública da Lei 8666, assim pode-se ter um registro mais preciso de fornecedores ou representantes da administração ainda em tempo de planejamento, o que provavelmente aumenta as chances de êxito do certame. A Lei 8666 por ser genérica quanto à tratativa do assunto, ficou com grau moderado de aderência, enquanto que a IN04 teve avaliação de nível alto. É claro que ambas abordagens, se combinadas, provavelmente resultariam em um planejamento mais refinado.

**Pesquisa de mercado:** Entendemos que essa técnica, quando analisada com as abordagens da 8666 e da IN04, é um complemento em relação ao item anterior, pois já ocorre de forma natural ao longo do processo de planejamento de uma aquisição. Em se tratando de Administração Pública Federal brasileira, ainda há diversos sistemas apoiadores, como por exemplo, cadastro de fornecedores idôneos, desempenho anterior de fornecedores, registro de preço, consulta pública. Sendo assim, avaliamos tanto a Lei 8666 quanto a IN04 como sendo de nível superior nesse quesito, se comparadas ao disposto no PMBOK.

**Reuniões:** Apesar da Lei 8666 não estabelecer formalmente que reuniões sejam realizadas, trata-se de um processo implícito ao planejamento de qualquer aquisição. É necessário discutir requisitos técnicos, funcionais, legais, administrativos, temporais e de outras naturezas. É normal a formação de grupos de trabalho para deliberações em conjunto acerca dos objetivos e requisitos das contratações.

A IN04 por sua vez opta por explicitar que a formação da *Equipe de Planejamento da Contratação* deve ser realizada tão logo quando da aprovação da demanda, que provavelmente se tornará um processo de aquisição.

Nesse caso, apesar da prática ser utilizada em consenso, não há menção na 8666; sendo assim, consideramos como inexistente tal recurso. Enquanto isso, a IN04, por seguir um processo mais colaborativo, possui nível superior de aderência.

### 1.3.1.3 Saídas

Abaixo, segue o quadro 4, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 4 - Avaliação das saídas do processo "Planejar as Aquisições"**

Saídas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Plano de gerenciamento das aquisições	↑	★
Especificação do trabalho das aquisições	★	★
Documentos de aquisições	★	★
Critérios para seleção de fontes	★	★
Decisões de fazer ou comprar	↓	↑
Solicitações de mudança	∅	★
Atualizações nos documentos do projeto	↑	↑

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Plano de gerenciamento das aquisições:** O PMBOK descreve essa saída como um dos componentes do plano de gerenciamento do projeto. Ele contém diretrizes de gerenciamento para os processos de aquisição e documentos essenciais que serão desenvolvidos para a aquisição em específico. Dentre os demais itens que o Guia PMBOK cita como plausíveis para o *Plano de gerenciamento de aquisições*, avaliamos que a Lei 8666 contempla grande parte

deles, mesmo que em documentos separados e, às vezes, em momentos do tempo distintos.

Nesse sentido, avaliamos que a Lei 8666 possui alto grau de aderência com o que é esperado pelo PMBOK para essa saída. Porém, como já citado anteriormente, a 8666 trata basicamente de execução e deixa a fase de planejamento a cargo das normas complementares, como a IN04. Essa última, preocupa-se com os aspectos de planejamento prévio de uma aquisição, assim como a fase de padronização da comunicação, de pedidos, de termos de aceite e de homologação, processo de entrega, dentre outros. Por ser mais específica e detalhada, a avaliamos como tendo nível superior com as boas práticas do PMBOK.

**Especificação do trabalho das aquisições:** Em termos de especificação de aquisição, a Lei 8666 possui mecanismos consolidados na Administração Pública. Instrumentos como edital, termo de referência, projeto básico são bastante conhecidos no cenário brasileiro. Além da descrição dos itens, a legislação atual permite a quebra da aquisição por tipos de itens, por lotes, por fornecedores distintos, por uma combinação de fornecedores.

Já citamos que a IN04 também é um excelente instrumento para especificação de requisitos de uma aquisição, sejam eles técnicos, funcionais, legais ou de qualquer outro tipo. Ainda é possível realizar um vínculo das necessidades de negócio, requisitos e possíveis soluções a serem adquiridas, provendo maior credibilidade aos critérios técnicos adotados.

Portanto, avaliamos que tanto a 8666 quanto a IN04 possuem nível superior de aderência com os dispostos no PMBOK.

**Documentos de aquisição:** Dentre os diversos documentos gerados para início do processo de aquisição por parte da Administração Pública, podemos citar como principais os seguintes: Edital de Convocação, Especificações Técnicas Suplementares, Carta Convite, Cotação.

A Lei 8666 colabora de modo significativo para que tais documentos sejam gerados e dita regras da forma de publicação de cada um dos instrumentos. A IN04 por sua vez foca na forma colaborativa na confecção de tais especificações, além de contribuir com outros mais que são utilizados na fase de fornecimento.

Pela amplitude de ambas abordagens, entendemos que as duas possuem grau superior de covalência.

**Crítérios de seleção de fontes:** A 8666 possui forte vínculo com diversos aspectos legais de seleção de fornecedores. Um dos principais requisitos a idoneidade. Na maioria das vezes, o fator preço possui a maior relevância, dado que um dos principais objetivos da licitação é adquirir o melhor bem, serviço ou resultado para a Administração, dado um contexto específico.

A 8666 dispõe de outros recursos para seleção de fornecedores adequados, como por exemplo, possibilidade de exigência de patrimônio líquido, atestado de capacidade técnica, desempenho anterior no fornecimento para a Administração Pública, regularidades fiscal, trabalhista e tributária.

Há também exemplos de normativos que buscam incentivar a participação de certos tipos de fornecedores. O Decreto nº 8538/2015 é um deles e trata justamente sobre o favorecimento das Microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, cooperativas e microempreendedores individuais em relação aos fornecedores convencionais.

Além disso, para ser um fornecedor da Administração Pública, todos os interessados devem passar satisfatoriamente pelas etapas abaixo:

- I. Credenciamento;
- II. Habilitação Jurídica;
- III. Regularidade Fiscal Federal;
- IV. Regularidade Estadual/Municipal;
- V. Qualificação Técnica; e
- VI. Qualificação Econômico-Financeira.

O Portal Comprasnet detalha cada uma das etapas mencionadas anteriormente.

A IN04 possui uma fase específica que trata sobre seleção de fornecedores. Além de se apoiar naturalmente na Lei 8666, ainda se utiliza dos dispostos da Lei nº 10.520/2002 e nos Decretos nº 2.271/97, 3.555/2000, 5.450/2005, 7.174/2010, 7.892/2013 e 8.250/2014. Cada um dos instrumentos

anteriormente citados, completam as lacunas de procedimentos descritos na Lei 8666, possibilitando maior grau de zelo pelo interesse público, uma vez que estabelecem critérios para aceitação de itens, segurança, registro prévio de preços, meios mais econômicos e rápidos de aquisição, como por exemplo, o pregão eletrônico e a ata de registro de preços.

Dessa forma, avaliamos que a 8666, a IN04 e os Decretos complementares vão além dos critérios mínimos estabelecidos pelo *Guia PMBOK* e, portanto, obtiveram nível superior de aderência.

**Decisões de fazer ou comprar:** A Lei 8666 apesar de não constituir instrumentos explícitos para uma análise de viabilidade para deliberação de compra ou desenvolvimento interno de um bem ou serviço, instruí quanto à possibilidade da execução com recursos próprios, ou como ela mesmo define, Execução Direta.

A IN04 por outro lado é mais criteriosa quanto ao assunto, quando expõe sobre a possibilidade de se decidir pelo desenvolvimento interno de alguns itens da aquisição. Por exemplo, a equipe de Tecnologia do órgão pode implementar uma arquitetura básica para que um fornecedor terceiro desenvolva softwares seguindo um padrão mínimo de organização, identidade visual e requisitos de interoperabilidade.

Dessa forma, entendemos que a Lei 8666 possui nível de aderência baixo, pois apenas elenca uma possibilidade de execução para uma aquisição, enquanto a IN04 possui grau alto, pois oferece uma análise sobre tais alternativas.

**Solicitações de mudança:** O PMBOK cita que uma das possíveis origens de uma solicitação de mudança e a decisão de adquirir algo para um projeto. Na Administração Pública, essa premissa pode ser verdade, desde que haja um processo formal de registro de solicitações ou demandas que serão analisadas e conduzidas sob critérios próprios.

Na fase de planejamento, as mudanças podem ocorrer frequentemente nos requisitos e premissas da aquisição. Dessa forma, apesar de não haver referência explícita na 8666, cada órgão pode padronizar um processo de negócio para lidar com esse tipo de situação, incluindo por exemplo, uma revisão jurídica seguida de um parecer técnico.

A IN04 pelo caráter colaborativo de conduzir o processo de planejamento, oferece suporte para que as decisões sobre mudanças também sejam acompanhadas e deliberadas em conjunto. Prova disso é que todos os artefatos de planejamento, com exceção da oficialização da demanda, requerem assinatura de todos os integrantes da equipe de planejamento da contratação.

Por não haver explicações quanto às mudanças na fase de planejamento na 8666, avaliamos que o nível de aderência é inexistente, pois depende exclusivamente de implementação própria de processos de negócio, suportados por outras legislações e normativos que não são vinculados exclusivamente às aquisições. Por outro lado, a IN04 obteve avaliação de aderência superior, pois prevê mecanismos de controle e aprovação de mudanças em todo o seu processo.

Atualizações nos documentos do projeto: Pode-se dizer que tanto a Lei 8666 quanto a IN04 possuem procedimentos que permitem a atualização integrada de documentos da aquisição de modo natural e consolidado, pois tal prática é pré-requisito para a condução de processos administrativos em quaisquer que sejam as esferas de poder.

### 1.3.2 Análise do processo “Conduzir as aquisições”

O segundo processo da área de conhecimento “Gerenciamento das Aquisições do Projeto” é o “Conduzir das aquisições”.

#### 1.3.2.1 Entradas

Abaixo, segue o quadro 5, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 5 - Avaliação das entradas do processo "Conduzir as Aquisições"**

<b>Entradas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Plano de gerenciamento das aquisições	↑	★
Documentos de aquisição	★	★
Critérios para seleção de fontes	★	★
Propostas dos fornecedores	★	★
Documentos do Projeto	★	★



<b>Entradas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Decisões de fazer ou comprar	↓	↑
Especificação do trabalho das aquisições	★	★
Ativos de processos organizacionais	★	↑

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Plano de gerenciamento das aquisições:** Conforme avaliação do processo anterior, tanto a Lei 8666 quanto a IN04 implementam mecanismos que viabilizam a confecção de um planejamento coerente, portanto, a avaliação se manteve igual.

**Documentos de aquisição:** Nessa fase do projeto, os documentos de aquisições podem ser especificação de trabalho, cotações, propostas ou convites realizados aos licitantes. A Lei 8666 prevê todos esses tipos de documentos, além de outros que são juntados ao processo de aquisição. A IN04, por seu foco em planejamento, preza mais por artefatos técnicos, como os requisitos da aquisição, por exemplo.

O PMBOK explica que os documentos da aquisição são quaisquer instrumentos necessários para esclarecer aos fornecedores em potencial a especificação do objeto da aquisição, além de possíveis questionamentos e suas respectivas respostas, publicações.

Por esse critério, entendemos que a Lei 8666 e a IN04 se complementam satisfatoriamente. Enquanto a 8666 trata os aspectos legais de divulgação e o processo formal dos documentos de uma aquisição, bem como seu conteúdo e tratamento, a IN04 contempla a visão de especificação técnica e de planejamento, também necessárias a uma contratação pública. Portanto, julgamos que ambas possuem condições superiores ao PMBOK.

**Critérios para seleção de fontes:** Em seu art. 3º, a Lei 8666 dispõe que o objetivo da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Em se tratando da aquisição de bens, serviços ou resultados, a 8666 define modalidades e tipos de licitação:

a) Modalidades:

- a. Concorrência;
  - b. Tomada de Preços;
  - c. Convite.
- b) Tipos:
- a. Menor preço;
  - b. Melhor técnica
  - c. Técnica e preço;
  - d. Maior lance ou oferta.

Além disso, a Lei dispõe sobre as formas como cada uma das modalidades e dos tipos deve ser utilizada em um processo de aquisição para a administração.

A IN04 também oferece subsídios para a seleção de fornecedores, apoiando-se em outra Lei, a 10.520/2002, que instaura o pregão, preferencialmente o eletrônico, conforme disposto no Decreto nº 5.450/2005. Para a IN04 a fase de seleção do fornecedor se inicia com o envio do Termo de Referência ou Projeto Básico para a área de licitações. A norma também prevê o apoio da área técnica para seleção da melhor proposta.

Desse modo, avaliamos que, apesar das abordagens atuarem em situações diferentes, podem ser combinadas para aproveitamento de melhores práticas, porém, ainda separadas oferecem grau superior de aderência ao PMBOK.

**Propostas dos fornecedores:** A licitação seguindo os dispostos na Lei 8666 prevê a entrega sigilosa das propostas por parte dos fornecedores e posterior apresentação para julgamento. Pela legislação atual é possível selecionar mais de um fornecedor para lotes ou itens distintos, um grupo de fornecedores (consórcio).

Já para a IN04, as propostas acontecem em tempo real, no formato de um leilão. No caso do Brasil, para licitações na modalidade pregão eletrônico, há um sistema de informação para controle de propostas. Por esses motivos, entendemos que tanto a 8666 quanto a IN04 oferecem processos superiores aos dispostos no PMBOK.

**Documentos do projeto:** Esses artefatos podem ser resultado de análises anteriores, como por exemplo o levantamento de riscos. As decisões contratuais podem gerar novos riscos à aquisição, como por exemplo o

fracionamento da entrega. Nesse caso específico, poderia acontecer de um produto sofrer variação de preço devido ao câmbio internacional. A Lei 8666 não propõe uma forma de organização de tais documentos em um processo licitatório, porém é uma prática comum que os processos administrativos tenham anexados todos os documentos de decisão, comprobatórios e de levantamentos realizados.

A IN04, além de dispor de mecanismos de coleta das informações, define fluxos próprios para aprovação e revisão de documentos, requerendo a consolidação por parte dos envolvidos. A lógica e organização dos dados de um processo conduzido pela IN04 possibilita fácil indexação entre diversos pontos-chave, como requisitos, necessidades e riscos.

Desse modo, avaliamos tanto a Lei 8666 quanto a IN04 como tendo aderência superior aos processos do PMBOK.

**Decisões de fazer ou comprar:** Como já citamos anteriormente, a Lei 8666 não prevê esse tipo de análise. No entanto, na seção II, art. 6º, inciso VII, a 8666 define o termo *Execução direta* como sendo “aquela que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios”.

Podemos inferir que apesar de um processo de aquisição para a Administração Pública, na maioria das vezes, resultar na contratação de um fornecedor que entregará um bem, serviço ou resultado, é sim previsto um tipo de execução com recursos próprios. A 8666 não entra no mérito de restrição quanto ao tipo dos recursos, portanto entende-se que podem ser financeiros ou humanos, por exemplo.

Dessa forma, o tipo de execução previsto na 8666 é resultante de alguma análise “*make or buy*” feita em algum tempo. Dessa forma, avaliamos que apesar de não haver um instrumento formal para tal realização, a prerrogativa desse tipo de execução por si só evidencia algum nível de maturidade, para esse caso, baixa em relação ao PMBOK.

A IN04 preenche mais uma vez as lacunas da Lei 8666, colaborando com a análise técnica das possibilidades de se fazer ou comprar algum produto ou serviço. Para tanto, a análise da viabilidade das opções de se fazer ou comprar são testadas, prezando pela *melhor* vantagem para a Administração. Assim sendo,

avaliamos que a IN04, sem dúvida, possui alto grau de aderência com o PMBOK nesse quesito.

**Especificação dos trabalhos da aquisição:** Quanto à especificação do trabalho, pode-se dizer que tanto a Lei 8666 quanto a IN04 possuem um produto comum: Termo de Referência ou Projeto Básico. Ambos são instrumentos que documentam toda a aquisição desejada, além dos quantitativos, preços estimativos, forma de entrega ou da prestação do serviço, processos internos.

Tanto a Lei 8666 quanto a IN04 focam de modo satisfatório no quesito *especificação*. As licitações falhas representadas no Gráfico 1, não tiveram sucesso principalmente pelos seguintes motivos:

- Erros na descrição do objeto;
- Vícios na licitação;
- Mandado de Segurança;
- Falta de parecer jurídico à minuta do edital;
- Fase externa anulada;
- Publicidade inadequada;
- Licitantes inabilitados;
- Ausência de número mínimo de propostas;
- Quantidade mínima de licitantes não foi atendida;
- Paralisação para análise técnica.

Como podemos observar, ainda nas licitações que falharam, os motivos são variados e normalmente envolvem falta de processo adequado ou descumprimento dos ritos previstos na Lei 8666. Sendo assim, é seguro dizer que o problema das falhas de licitações não é a especificação insuficiente, mas sim a falta de atendimento às normas e políticas existentes.

**Ativos de processos organizacionais:** É comum durante o processo de licitação a verificação de desempenho anterior do fornecedor, bem como sua habitação para participação no processo. Essa validação é fruto dos processos de controle e encerramento de aquisições realizados em outros projetos. A Lei 8666 prevê na Seção II, Art. 27, que os licitantes devem apresentar documentação que comprove:

- Habilitação jurídica;
- Qualificação técnica;
- Qualificação econômico-financeira;
- Regularidades fiscal e trabalhista.

Atualmente há portais do governo que disponibilizam essas consultas em tempo real. No Mapa, por exemplo, foram desenvolvidas integrações o seu software adquirido para prover parte dessas verificações em tempo real e registrá-las nas ocorrências na sua base de fornecedores.

A IN04 orienta quanto à pesquisa de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração, além disso, possibilita verificação da melhor solução face aos requisitos técnicos em uma análise criteriosa e detalhada.

Diante disso, avaliamos que a Lei 8666 supera os termos previstos no PMBOK, enquanto a IN04 possui grau alto de aderência. Especificamente no Mapa, espera-se que o uso do software para planejamento ressalte

### 1.3.2.2 Ferramentas e Técnicas

Abaixo, segue o quadro 6, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 6** - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Conduzir as Aquisições"

<b>Ferramentas e Técnicas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Reuniões com licitantes	★	↔
Técnicas de avaliação de propostas	★	★
Estimativas independentes	↔	↑
Opinião especializada	↔	★
Publicidade	★	∅
Técnicas analíticas	↔	★
Negociações das aquisições	★	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Reuniões com licitantes:** O PMBOK defende que as reuniões com os fornecedores em potencial asseguram um entendimento claro e comum do objeto a ser adquirido, além de prover tratamento igual a todos os interessados. Porém, ele também alerta quanto aos procedimentos da realização de tais reuniões, pois deve-se prezar pelo tratamento equalizado.

Nesse ponto, ressaltamos que os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade vão de encontro com o revisto pelo *Guia PMBOK*, pois buscam defender os interesses da Administração Pública e sobretudo evitar qualquer tipo de tratamento diferenciado.

A Lei 8666 não indica termos para realização de reuniões com os fornecedores, mas de outros modos atende cumprir as recomendações do PMBOK. Um deles é a possibilidade de que, a qualquer tempo antes da licitação, os fornecedores possam submeter dúvidas, buscar esclarecimentos, refinar entendimentos. Em alguns casos, em razão de tais interações com os fornecedores, o Edital pode ser reeditado e republicado com erratas ou até mesmo *impugnado*<sup>1</sup>.

A IN04 possibilita que registros de projetos similares sejam registrados e mensurados em relação aos objetivos, necessidades e requisitos de um dado processo de aquisição. Nesse registro é possível indicar o fornecedor, preço médio, formas de aquisição. Não há veto quanto às reuniões com fornecedores na fase de planejamento. Ainda nessa fase, pode ocorrer de surgir uma nova alternativa de produto, bem ou serviço, incorrendo em correções no planejamento da contratação e por fim, no Termo de Referência, causando alterações também no Edital de Convocação.

Por isso, avaliamos que a Lei 8666 supera os dispostos do PMBOK, enquanto que a IN04 possui previsões moderadas quanto ao assunto.

**Técnicas de avaliação de propostas:** A 8666 define que será escolhida a proposta que “for mais vantajosa” para a Administração. Na maioria das vezes o fator preço é tido como o critério que oferece maior vantagem. Essa realidade vem mudando com o advento de normas similares à IN04, que defendem o planejamento no pós-aquisição, mapeando recursos necessários para a manutenção dos bens e

---

<sup>1</sup> Ato de contestação dos termos de uma aquisição. Pela Lei 8.666/1993 qualquer cidadão é parte legítima para tal.

serviços. Ainda assim, os critérios e técnicas que orientam a avaliação de propostas pode estar contida no edital ou termo de referência.

Desse modo, além do quesito preço, outros fatores são ponderados, como qualificação técnica, por exemplo. Desse modo, entendemos que ambas abordagens mais uma vez se complementam de modo satisfatório. Além disso, os dispositivos contidos na 8666 e a IN04 possibilitam uma análise refinada para avaliação de propostas, o que lhes render conceito superior de aderência em relação ao PMBOK.

**Estimativas independentes:** Ainda na fase interna da licitação, é recomendado fazer um levantamento de custos e do cronograma para desembolso da aquisição. Para o sistema de registro de preço, por exemplo, a 8666 prevê o que as aquisições devem:

- Art. 15, inciso V: balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;
- § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Para a IN04, na fase de levantamento técnico, pode-se adicionar alguma estimativa de quantitativo ou valor dos itens da aquisição, promovendo algum tipo de estimativa financeira. Essas estimativas podem ser revistas e refinadas pela equipe de planejamento da contratação. No Mapa, por exemplo, a ferramenta adquirida para automação dos processos de aquisição permite o registro de itens em um catálogo de referência, para consultas durante a fase de planejamento sobre último preço, especificação técnica e fornecedores em potencial.

Nesse caso, a Lei 8666 por ser pouco abrangente ficou com conceito de aderência moderado, enquanto que a IN04 obteve desempenho alto. As práticas do Mapa referentes a essa técnica são uma evolução das recomendações da IN04.

**Opinião especializada:** Conforme já comentado anteriormente a 8666 não prevê mecanismos para o envolvimento claro da opinião especializada, mas oferece abertura para a realização da Consulta Pública, onde podem surgir pessoas de alto conhecimento técnico sobre o assunto, todavia, não há garantias de que tal evento atingirá aos objetivos que o motivaram. A IN04 nesse aspecto promove a interação constante dos integrantes, fornecendo a execução de um processo orientado aos requisitos de negócio.

Sendo assim, a 8666 possui nível moderado de aderência ao PMBOK, enquanto a IN04 foi avaliada mais uma vez com o nível superior.

**Publicidade:** A Lei 8666 descreve em sua Seção II, Art. 6º, inciso XIII, o termo Imprensa Oficial como “veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para União o Diário Oficial da União, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis”. Em complemento disso, a Lei 8.883/94, em seu Art. 21 declara que:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, e ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar respectivamente de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Lei 8.883/1994).

Além do Diário Oficial da União, para Administração Pública Federal, atualmente o Governo Brasileiro conta com outros diversos recursos para publicidade de seus processos de compra. O mais conhecido é o Portal Comprasnet, onde qualquer cidadão ou fornecedor podem verificar as intenções de aquisição do governo.

A IN04 não trata do assunto Publicidade, por isso a avaliamos com o conceito Inexistente. Por outro lado, a Lei 8666 foi avaliada com grau superior de aderência, uma vez que disponibiliza tanto ao cidadão quanto aos fornecedores diversas ferramentas para acompanhamento das aquisições da Administração Pública Federal.

**Técnicas analíticas:** De acordo com o PMBOK (2013), técnicas analíticas são formas de identificar o preparo do vendedor para fornecer o resultado final pretendido, determinar o custo esperado, evitar excesso de custos de mudanças. A Lei 8666 prevê poucos recursos de técnicas analíticas, ainda assim, que se confundem com os critérios para seleção de fontes, já mencionados anteriormente.



Em seguida, pode-se verificar o desempenho anterior ou pendências no SicaF de um determinado fornecedor, porém a 8666 não orienta de modo amplo os critérios passíveis de utilização pelo agente público.

A IN04, por sua vez orienta quanto à previsibilidade de entregas, composição de custos dos bens ou serviços solicitados, além de escolha de solução baseada em matriz de rastreabilidade, vinculada às necessidades da organização, além de elaboração de análise de riscos.

Nesse sentido, entendemos que a Lei 8666 apesar de não oferecer definições sobre o assunto, também não veta o uso de técnicas variadas, todavia tal seleção fica a critério do envolvidos no processo de aquisição. Por outro lado, a IN04 além de oferecer ferramentas em tempo de planejamento, viabiliza uma análise mais profunda dos aspectos legais, de custo, escopo e riscos. Portanto, avaliamos que a Lei 8666 possui grau de aderência moderado e a IN04 com grau superior, baseado no exposto no PMBOK.

**Negociações das aquisições:** Em contratos com a Administração Pública, o fornecedor em muitos casos se sujeita às condições do edita ou termo de referência, uma vez que são a fonte primária de requisitos legais, técnicos e operacionais da dinâmica da execução do contrato. Essa premissa é seguida comumente no setor público, desde que não prejudique o fornecedor.

Em alguns casos, é normal já no ato da assinatura do contrato, o gestor ou fiscal repassar o cronograma de obrigações do fornecedor, no caso de entregas previstas, ou um planejamento de desembolso em fases, comum em contratações de prestação de serviço sob demanda. Aquisições de caráter continuado e com mão de obra alocada, como vigilância ou serviço de portaria podem ter acordos diferentes, proporcionando ao fornecedor um faturamento variável mediante alocação mínima de postos de trabalho.

Outras situações da fase de execução da aquisição podem ser esclarecidas aqui, como por exemplo, a exigência documentos que comprovem o recolhimento de impostos trabalhistas, folha de presença, apresentação de certificados. As negociações normalmente são conduzidas pelo Gestor do Contrato, com ou sem participação do Fiscal do Contrato.

A IN04 prevê e recomenda o esclarecimento das políticas de negociação, controle de mudanças e execução do contrato. Por exemplo, ela requer que o Termo de Referência contenha os modelos de gestão e execução do contrato. Isso já transparece ao fornecedor previamente uma visão das atividades que ele desempenhará para a manutenção da aquisição.

A IN04 se utiliza dos artifícios já conhecidos da 8666 para e suportar e criar novos requisito e práticas de negociação com fornecedores. Por isso, avaliamos que ambas abordagens possuem nível superior nesse quesito.

### 1.3.2.3 Saídas

Abaixo, segue o quadro 7, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 7 - Avaliação das saídas do processo "Conduzir as Aquisições"**

Saídas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Fornecedores selecionados	★	∅
Acordos	★	★
Calendários dos recursos	∅	↑
Solicitações de mudança	★	↔
Atualizações no plano de gerenciamento do projeto	↔	∅
Atualizações nos documentos do projeto	↔	∅

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Fornecedores selecionados:** Sendo o objetivo da licitação o de selecionar a proposta mais vantajosa, é evidente que tal instrumento será mantido por um fornecedor. Com a adjudicação do contrato, o fornecedor está apto a iniciar o fornecimento dos bens ou serviços solicitados, passando a ser monitorado pelos Gestor e Fiscal do Contrato. A IN04 não chega à fase de seleção de fornecedor e sim da solução mais viável. Pode ser que a solução escolhida seja exclusiva de um fornecedor, caracterizando inexigibilidade, porém trata-se de uma exceção ou expansão do uso já concretizado anteriormente. Ainda assim, a seleção direta do fornecedor não ocorreu pela IN04 e sim por dispositivos previstos na Lei 8666.

Dessa forma, entendemos que a Lei 8666 possui nível de superior de aderência, e a IN04 como nível inexistente ou inaplicável. Não necessariamente a ausência dessa saída implica em falta de maturidade, uma vez que tal responsabilidade é definida pela 8666. Ainda assim, vale ressaltar que a IN04, em seu Art. 30, define que:

Art. 30. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com nomeação do:

I – Gestor do Contrato;

II – Fiscal do Contrato;

III – Fiscal Requisitante do Contrato; e

IV – Fiscal Administrativo do Contrato. (IN04, 2014, p. 19)

**Acordos:** No geral, um contrato define responsabilidades e outros acordos. O PMBOK define que a equipe de gerenciamento do projeto tem de garantir que os acordos do contrato atendam suas necessidades. A Lei 8666 prevê no Termo de Referência o objetivo da contratação. Além disso, podem existir acordos para o que objetivam a execução da aquisição. Por exemplo, exigência legal de cumprimento de tal norma internacional, apresentação periódica de relatórios de desempenho, remuneração de incentivo, aplicação de penalidades, multas e sanções administrativas, limites de responsabilidades. A quebra dos acordos normalmente envolve o pagamento de indenizações a uma das partes.

Tais previsões são explícitas em contratos com a Administração Pública sob o aspecto técnico e jurídico. A IN04, por sua vez, deriva seus acordos a partir das necessidades de negócio, orientação da equipe de planejamento da contratação, exigência de *compliance* ou métodos de mercado reconhecidos e aceitos.

Sendo assim, entendemos que tanto a Lei 8666 quanto a IN04 oferecem subsídios necessários para se indicar e manter acordos coerentes com os fornecedores. Enquanto a Lei 8666 preza pelo aspecto jurídico, a IN04 colabora com a visão técnica-administrativa.

**Calendários dos recursos:** A 8666 em si não compreende a forma de disponibilização dos recursos esperados para execução de um contrato, deixando tal aspecto a critério do agente público. A IN04, por outro lado, oferece uma visão de planejamento de recursos humanos e materiais, além de quantidade e políticas extras para aquisição que se façam necessárias.

Por isso, julgamos que o critério de aderência não se aplica à Lei 8666, mas para a IN04 se revela como superior.

**Solicitações de mudança:** Esse mecanismo apesar de regido em sua grande maioria pelas cláusulas do contrato em particular, recebe subsídios da Lei 8666. A lei prevê nesses casos, por exemplo, a renegociação de preços, modificação de indexadores econômicos, políticas de alteração contratual, além das prerrogativas sobre as cláusulas exorbitantes da Administração Pública.

A IN04, por sua vez defende que o processo de aquisição deve explicitar as formas de execução do contrato. Inferimos então pela prática de mercado que os processos de solicitação de mudança estão contidos no modelo de gestão e de fiscalização de contratos.

Portanto, avaliamos que a Lei 8666 possui grau superior de aderência ao PMBOK, e a IN04, por não ser mais explícita e direta, possui grau moderado.

**Atualizações no plano de gerenciamento do projeto:** A depender dos desdobramentos do processo de condução, a equipe de licitação ou qualquer outro interessado pode solicitar alterações no plano de gerenciamento do projeto. O PMBOK lista os elementos mais passíveis de atualização:

- Linha de base de custos;
- Linha de base do escopo;
- Linha de base do cronograma;
- Plano de gerenciamento das comunicações; e
- **Plano de gerenciamento das aquisições.**

No caso das aquisições públicas, certamente algum tipo de solicitação de atualização ocorrerá ao término do processo de licitação, e pode demandar algum tipo de alteração nos planos institucionais, principalmente quando há dependência de uma aquisição com outras ou no caso da aquisição em questão fazer parte de um projeto estratégico ou programa.

Após a fase de planejamento, a IN04 não prevê atualizações nos artefatos gerados. Sendo assim, avaliamos que a 8666 possui aderência moderada, pois orienta quanto à atenção das partes para a execução do contrato. Já a IN04 não possui cobertura a esse tipo de processo.

**Atualizações nos documentos do projeto:** Pelos mesmos motivos apresentados no item anterior, avaliamos repetimos os resultados da análise de aderência.

### 1.3.3 Análise do processo “Controlar as aquisições”

O terceiro processo da área de conhecimento “Gerenciamento das Aquisições do Projeto” é o “Controlar as aquisições”.

#### 1.3.3.1 Entradas

Abaixo, segue o quadro 8, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 8 - Avaliação das entradas do processo "Controlar as Aquisições"**

<b>Entradas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Plano de Gerenciamento do Projeto	↑	↑
Documentos de Aquisição	★	★
Acordos	★	★
Solicitações de mudança aprovadas	★	↔
Relatório de desempenho do trabalho	↑	↓
Dados de desempenho do trabalho	↑	↓

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Plano de Gerenciamento do Projeto:** Conforme explicado anteriormente, nenhuma das abordagens possui um documento explícito para essa finalidade, no entanto. Apesar disso, o edital ou termo de referência, bem como o contrato assinado serão a principal fonte de saneamento de dúvidas para as aquisições públicas. No caso da IN04, se seguidas as recomendações, haverá um modelo de execução do contrato que complementará os procedimentos dispostos em edital termo de referência ou contrato.

Portanto, nessa etapa do processo consideramos que essa entrada estaria plenamente coberta de modo complementar entre as duas abordagens, por isso as avaliamos com grau alto de aderência ao PMBOK.

**Documentos de Aquisição:** Provavelmente nessa fase do processo, esses documentos servirão como base para consulta e orientarão alguma tomada de decisão no fluxo de fiscalização de contrato. Entendemos ainda que as abordagens da Lei 8666 e da IN04 se complementam e podem ser utilizadas sem prejuízo. Por isso, avaliamos que ambas possuem aderência superior.

**Acordos:** Conforme descrito no processo Conduzir as Aquisições, em ambas abordagens esse quesito possui aderência superior.

**Solicitações de mudança aprovadas:** Conforme salientado anteriormente, a Lei 8666 dá espaço para o contrato tratar as mudanças sobre a execução do objeto, enquanto ela trata dos aspectos legais, que também podem ser demandas por meio de uma mudança solicitada por um fornecedor. A IN04, por sua vez é superficial quanto o assunto e praticamente deixa a cargo do Modelo de Execução do contrato tal definição. Sendo assim, avaliamos que a 8666 possui aderência superior e a IN04, moderada.

**Relatório de desempenho do trabalho:** A 8666 não define critérios de desempenho, deixando isso para o contrato. No entanto, uma das formas de se medir o desempenho é pelo percentual executado, confrontando-o à vigência do contrato. Percebemos que essa é uma prática comum e uma das ferramentas utilizadas pelos Fiscais de Contrato.

O problema é que esse indicador de desempenho pode não ser preciso a depender do tipo de aquisição. Por isso, é essencial definir critérios de avanço do trabalho, visando uma medição mais objetiva das etapas concluídas. A Lei ainda prevê que tal relatório pode ser levado em consideração na fase de seleção de fornecedores:

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (Lei 8.666/1993, Capítulo II, Seção I, 1993)

A IN04, apesar de omissa quanto a esse assunto, transfere a responsabilidade de tais relatórios ao modelo de execução, fiscalização e gestão do contrato. Isso talvez por entender que cada tipo de aquisição necessita de um conjunto de indicadores distintos. Essa questão é um bom candidato a ser tratado

nas próximas revisões da IN. Sendo assim, entendemos que a Lei 8666 possui aderência alta com os dispositivos do PMBOK, enquanto a IN04 possui aderência baixa.

**Dados de desempenho do trabalho:** A 8666, na Seção IV, Art. 67 prevê que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração”. Na mesma seção, § 1º, a 8666 complementa que “O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato [...]”. Sendo assim, podemos afirmar que as ocorrências compreendem tanto os pontos fracos quanto os fortes do fornecedor em determinada execução. Tais informações podem ser compiladas e um relatório de performance de execução será derivado.

O sistema de informação adquirido pelo Mapa, por exemplo, oferecia suporte à geração de relatórios e indicadores de execução, a partir dos dados de ocorrências, além de indicadores derivados do uso da ferramenta em si. Pelos mesmos motivos do item anterior, repetimos aqui a avaliação dada.

### 1.3.3.2 Ferramentas e Técnicas

Abaixo, segue o quadro 9, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 9** - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Controlar as Aquisições"

<b>Ferramentas e Técnicas (PMBOK)</b>	<b>Lei 8666/93</b>	<b>IN04/2014</b>
Sistema de controle de mudanças no contrato	↔	↑
Análises de desempenho das aquisições	↔	↔
Inspeções e auditorias	↑	★
Relatórios de desempenho	↔	↓
Sistemas de pagamento	★	★
Administração de reivindicações	★	↑
Sistema de gerenciamento de registros	↔	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Sistema de controle de mudanças no contrato:** No caso da 8666, há procedimentos específicos para se modificar uma aquisição. Qualquer alteração em um contrato administrativo normalmente é formalizada via aditamento. O Termo Aditivo é o mecanismo que descreve os motivos da alteração bem como registra o novo acordo entre as partes. Pode-se entender como o sistema de controle de mudanças todo o conjunto de normas e regras a serem seguidos para qualquer alteração contratual com a Administração Pública.

No caso do Governo Federal Brasileiro, há o Siasg (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), no qual são registradas todas as alterações contratuais, desde a formalização do contrato. Nos casos que envolvam modificações no cronograma de desembolso ou até mesmo dos valores, tais registros devem também ocorrer também no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira).

No caso do Mapa, a solução adquirida suportava todas as operações de alteração contratual e planejava-se uma integração com os sistemas federais para reduzir o retrabalho de lançamentos e automatizar a operação.

**Análise de desempenho das aquisições:** Apesar da previsão de geração de dados e relatórios e ambas abordagens, nenhuma delas explicita que é dever do Fiscal do Contrato se ater aos indicadores de desempenho das aquisições. O PMBOK alerta que tal análise tem por objetivo acompanhar o progresso do fornecedor para entre do escopo contratado nas condições de prazo e custo.

Como já sabemos, tanto a Lei 8666 quanto a IN04 direcionam algumas responsabilidades ao contrato ou ao modelo de execução. É comum encontrar na Administração Pública Federal contratos que dissertam sobre os procedimentos de Fiscalização e Inspeção da Qualidade das entregas.

No Mapa, por exemplo, toda modelo de minuta de contrato conta com uma seção específica para contemplar as rotinas de fiscalização de uma aquisição. Sendo assim, avaliamos que ambas abordagens possuem nível moderado de aderência.

**Inspeções e auditorias:** A 8666 não define critérios para inspeção, mas oferece ao Fiscal do Contrato a possibilidade de assistência de terceiros para as atividades de fiscalização. A atividade de fiscalização quando assistida por terceiros



pode ser encarada como um tipo de inspeção ou auditoria. A Constituição Federal Brasileira, em seu art. 71, inciso IV determina que o TCU é o órgão competente para realizar inspeções ou auditorias, seja por iniciativa própria, a pedido da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito.

A respeito de inspeções, o TCU esclarece que elas são um instrumento para suprir omissões e lacunas, além de servirem para esclarecimento de dúvidas ou apurar denúncias.

Enquanto que as auditorias seguem um plano específico e sua finalidade é obter dados contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, bem como avaliar o desempenho funcional de uma dada organização, **além de aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos do Governo.**

Porém, não podemos esquecer que a 8666 define que a fiscalização do contrato será figurada por um agente público para representar a Administração na referida relação.

A IN04, em seu Art. 20, incisos I e II, defende que devem existir procedimentos de teste e inspeção dos bens, serviços ou resultados, a fim de elaborar o Termo de Recebimento Provisório ou Definitivo, referenciando ainda o dispositivo da 8666 (art. 73). Ainda no mesmo art. 20, a IN04 fornece uma visão geral de possíveis formas de inspeção, como:

- Inspeção por amostragem ou total;
- Por adoção de ferramentas computacionais para acompanhamento dos indicadores estabelecidos;
- Lista de verificação;
- Roteiros.

Por isso, avaliamos que a Lei 8666 possui alta aderência aos dispositivos do PMBOK, enquanto que a IN04, por prever os mesmos mecanismos da 8666 e ainda definir critérios para aceitação, foi avaliada com grau superior. Importante lembrar que a 8666, na sua Seção IV, Art. 13, também define como sendo “Serviços Técnicos Profissionais Especializados” os trabalhos relativos a:

- Estudos técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos (inciso I);
- Pareceres, perícias e avaliações em geral (inciso II);

- Assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias (inciso III);
- Fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços (inciso IV).

**Relatórios de desempenho:** Os relatórios de desempenho são saídas diretas da entrada “Dados de desempenho do trabalho”. Portanto, uma vez já aferida a aderência daquela entrada em ambas abordagens, optamos por manter os mesmos conceitos aqui também.

**Sistemas de pagamento:** Entendendo por sistema o conjunto regras, processos de trabalho e ferramentas que subsidiam a Administração no pagamento a fornecedores, percebe-se que a Lei 8666 define um caminho básico a ser seguido. Ao término do fornecimento ou da execução do serviço, o fiscal do contrato deverá conferir se os resultados estão de acordo com o solicitado e emitir, a depender do caso, os Termos de Recebimento Provisório ou Definitivo ou ainda o Termo de Dispensa de Recebimento a variar de acordo com o tipo do objeto e do instrumento convocatório ou do contrato.

Após apresentação do documento fiscal por parte do fornecedor é realizado o processo de Liquidação da despesa, que é o reconhecimento do pagamento, ainda a ser agendado. A depender das exigências legais, tributárias, trabalhistas ou do contrato em si, há diversas atividades a serem realizadas. No Capítulo III, Seção I, Art. 55, § 3º, a 8666 define que:

No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (Lei 8666/1993)

A IN04, por sua vez, no Capítulo II, Seção III, Subseção III descreve o processo de monitoramento e execução de uma aquisição. De modo detalhado a IN04 prevê quais elementos eletivos devem constar no Modelo de Gestão do Contrato, inclusive os dispositivos de recebimento de objeto e pagamento aos fornecedores, como:

- Termos de Recebimento Provisório de cada Ordem de Serviço ou Fornecimento de Bens;
- Verificação de acordo com os critérios de aceitação do contrato;
- Identificação de não-conformidade;

- Termo de Recebimento Definitivo;
- Autorização de entrega de nota fiscal, partindo do fornecedor ao Gestor do Contrato;
- Verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento.

No que tange ao pagamento efetivo dos valores a fornecedores do Poder Executivo, tanto a 8666 quanto a IN04 se apoiam no Decreto nº 347/91, que determina a utilização do Siafi no âmbito do Executivo Federal, no qual o Mapa está vinculado diretamente.

O Siafi é um sistema que visa o registro, acompanhamento e gestão dos gastos públicos federais. O fim do processo de pagamento se encerra com a solicitação do recurso financeiro no Siafi, baseada baseada no cronograma financeiro registrado também naquele sistema de informação (ESAF, 2015).

Por isso, avaliamos que tanto a Lei 8666 quanto a IN04 oferecem métodos e ferramentas maduros como sistemas de pagamento a fornecedores.

Verificamos que o processo do Mapa para pagamentos é mais rígido, pois reúne características da Lei 8666 e da IN04, além da referência a outras legislações tributárias e trabalhistas, que são consideradas para todos os tipos de aquisição com pessoa jurídica.

**Administração de reivindicações:** O PMBOK descreve que as reivindicações são instrumentos pelos quais o comprador e o fornecedor registram algum tipo de conflito sobre remuneração ou mudança. No caso da Lei 8666 há dois atores que podem intervir para solução dos conflitos: Fiscal ou Gestor de Contrato. No caso da IN04, a figura do Fiscal Técnico é adicionada ao contexto. De acordo com o PMBOK, as reivindicações devem ser tratadas preferencialmente por negociação.

Não havendo acordo a partir da negociação entre as partes, ainda que por intermédio dos agentes citados anteriormente, o PMBOK indica que o tratamento se dará de acordo com os procedimentos do contrato. A 8666, no Capítulo III, Seção I, Art. 55, § 2º, ressalta que, exceto nos casos de licitações que envolvam financiamento por organismos internacionais ou entregas no exterior, qualquer questão contratual será dirimida no foro da sede da Administração.

Normalmente, o registro, monitoramento e tratamento de tais reivindicações ocorrem por meio de alguma comunicação oficial ou protocolo. Em ambos casos, os registros passam a compor o processo da aquisição, podendo servir de referência futura.

A 8666 suporta alguns tipos de reivindicações que podem resultar em alteração contratual, como por exemplo, supressão do objeto, aditivo de quantidades ou valor, repactuação, dentre outros.

Infere-se pela leitura da IN04 que o Fiscal Administrativo deve gerir os conflitos entre comprador e fornecedor, devendo resolvê-los da melhor maneira possível. No entanto, o Capítulo II, Seção III, Subseção III, inciso XIII da IN04 define o Modelo de Gestão de Contratos também trate os pedidos de alteração contratual, encaminhando-os à Área Administrativa.

Pode ser que reivindicações não resolvidas ao longo da execução da aquisição sejam tratadas na esfera judicial após o término da vigência do contrato.

Desse modo, avaliamos que a Lei 8666 nesse quesito possui aderência superior com o PMBOK. A IN04, apesar de superficial nos processos, define os perfis necessários que podem atuar diretamente na administração das reivindicações. Por isso, julgamos que a IN possui aderência alta ao PMBOK.

**Sistema de gerenciamento de registros:** No caso da Administração Pública brasileira, os registros são gerenciados de diversas formas e em cada uma delas uma parte da informação é indexada. Por exemplo, no Siafi são controlados os cronogramas de desembolso financeiro, registro de pagamentos e lançamentos de ordens bancárias de pagamento. No Siasg, novas licitações são registradas para divulgação, os contratos formalizados são armazenados eletronicamente. Além disso, no órgão contratante há registros físicos ou digitais do processo de aquisição, bem como correspondências, intimações, notificações e outros documentos.

Nessa fase do ciclo de vida da aquisição, o sistema de gerenciamento de registros auxilia os envolvidos a armazenarem alguma informação ou documento para que sejam consultados futuramente, como por exemplo, na fase de encerramento da aquisição. Os órgãos compradores podem ter suas soluções de registro próprias. No caso do Mapa, a solução existente indexava documentos, indicadores e atividades a um processo de planejamento, uma aquisição

formalizada, solicitação de consumo de contrato ou evento de faturamento, sendo possível manter uma rastreabilidade de todas as ocorrências contratuais de modo centralizado e cronologicamente organizado.

A Lei 8666 não define métodos ou critérios para que esse registro ocorra, inferindo-se que deve ocorrer principalmente pela manutenção natural do processo administrativo que originou a contratação em questão. Além disso, as figuras de Fiscal ou Gestor do Contrato devem se atentar quanto ao registro de tais informações para referência futura.

A IN04, por outro lado, é bem mais abrangente e específica quanto às ferramentas e processos para organização do histórico das aquisições. Ela esclarece que o Modelo de Gestão do Contrato consiste em:

- Manter um histórico da gestão do contrato, com registros formais de todos os tipos de ocorrências, de modo cronológico (Capítulo II, Seção III, Subseção III, inciso XIV);
- Utilizar-se de listas de verificação, a partir das quais é possível estruturar os elementos que devem ser acompanhados pelos Fiscais de Contrato, permitindo o registro e recuperação de informações padronizadas (Capítulo II, Seção III, Subseção III, inciso XVIII).

Pelos dispostos anteriormente citados, concluímos então que a Lei 8666 possui aderência moderada com o PMBOK, uma vez que depende dos mecanismos de manutenção de um processo administrativo e da disposição do Fiscal do Contrato em gerenciar o registro das ocorrências de uma aquisição. Já a IN04, mostrou-se mais madura ao indicar explicitamente ferramentas, técnicas e situações nas quais o registro faz-se necessário, sem prejuízo qualquer às atribuições do Fiscal do Contrato ou às práticas já difundidas na Administração Pública Federal. Por isso, avaliamos sua aderência como sendo de nível superior.

### 1.3.3.3 Saídas

Abaixo, segue o quadro 10, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 10** - Avaliação das saídas do processo "Controlar as Aquisições"

Saídas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Informações sobre o desempenho do trabalho	↑	↓
Solicitações de mudança	↑	↑
Atualizações no plano de gerenciamento do projeto	↑	↑
Atualizações nos documentos do projeto	↑	↑
Atualizações nos ativos de processos organizacionais	↑	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Informações sobre o desempenho do trabalho:** De acordo com o PMBOK, as informações sobre desempenho podem auxiliar em decisões futuras que envolvam reivindicações ou novas aquisições. Também pode-se utilizar tais informações para gerar novos indicadores para a organização, além de aprimorar a previsibilidade do gerenciamento de riscos. A organização pode ter diversos relatórios de desempenho ou de verificação do trabalho, como por exemplo, uma lista de verificação sobre o cumprimento do contrato para acompanhamento das partes (DETONI, 1999).

Na Administração Pública Federal, mais uma vez essa responsabilidade é transferida ao Fiscal do Contrato, que pode se utilizar de métodos de desempenho conhecidos ou adotar novos indicadores de desempenho para uma aquisição. O mais comum é o Fiscal apresentar um relatório de marcos que integra execuções física e financeira, envolvendo solicitações do comprador, situação do atendimento no fornecedor, além de autorização de faturamento.

A 8666 e a IN04 não são claras quanto à medição de indicadores de desempenho de aquisições. Porém a IN04 se mostra mais preparada para lidar com o assunto, uma vez que cita ferramentas e técnicas que são utilizadas ao longo da fase de execução.

No Mapa, alguns dos indicadores conhecidos para acompanhar o desempenho de aquisições são:

- Desembolso planejado X Executado;
- Execução Física planejada X Executada;
- Tempo estimado para finalização de Ordem de Serviço, baseada em complexidade;
- Tempo para homologação de fase de Ordem de Serviço;
- Ateste de documento fiscal, bem como as conferências de regularidades fiscal, trabalhista, previdenciária;
- Indicador de pontualidade do fornecedor.

Sendo assim, repetimos aqui a mesma avaliação realizada no item “Dados de desempenho do trabalho”, resultando em aderências moderada à 8666 e alta à IN04.

**Solicitações de mudança:** Mudanças derivadas do contrato podem envolver alterações no cronograma, nas linhas de base. Em se tratando de contratos administrativos, podem ocorrer mudanças tanto por atos unilaterais da Administração ou por solicitações do fornecedor, conforme citado anteriormente. Além das solicitações administrativas, tanto a Lei 8666 quanto a IN04 transferem a análise das mudanças ao Fiscal do Contrato, conforme a conveniência para a Administração.

Sendo assim, avaliamos que, apesar de não haver um processo definido para recebimento das mudanças, pois isso varia conforme o instrumento convocatório ou contrato, há previsão em ambas abordagens para lidar com algumas situações de mudanças, entre elas:

- Motivadas unilateralmente pela Administração;
- Equilíbrio econômico-financeiro;
- Repactuação;
- Supressão;
- Aditamento;
- Prorrogação.

Lembramos ainda que a maioria das mudanças contratuais são efetivadas por emissão de um Termo Aditivo. Aquele instrumento compreende o registro e alteração contratual referente tanto às solicitações de cláusulas exorbitantes quanto

as que foram combinadas com o fornecedor. Ele é definido na 8666 no Capítulo III, Seção I, Art. 58.

A IN04 atende esse item pela exigência de um Plano de Fiscalização e Modelo de Gestão do Contrato. Espera-se que em algum deles haja orientações quanto ao registro e encaminhamento de solicitações para alteração contratual para a autoridade Administrativa competente.

Sendo assim, avaliamos que ambas abordagens possuem alto grau de aderência em relação ao PMBOK.

**Atualizações no plano de gerenciamento do projeto:** Os tópicos de um plano de gerenciamento do projeto estão dispersos ao longo de diversos documentos quando as aquisições ocorrem na Administração Pública. Podem haver orientações sobre o trabalho e os processos de condução tanto em instrumentos convocatórios ou contratuais.

A ideia de haver Fiscal e Gestor do Contrato é justamente possibilitar uma abordagem adaptativa conforme a necessidade da Administração. Cabe a esse agente público as atualizações referentes ao processo de aquisição em si, adequação de custos e prazos.

Sendo assim, acreditamos que tanto a Lei 8666 quanto a IN04 possuem alta aderência com os dispositivos do PMBOK.

**Atualizações nos documentos do projeto:** Tanto a Lei 8666 quanto a IN04 suportam processos de atualização nos documentos do projeto. Todas as aquisições públicas terão como instrumento principal o contrato, sendo assim, as principais alterações no processo de aquisição ocorrerão naquele documento. O PMBOK ainda indica que os requisitos, solicitações de mudança, documentação técnica e informações sobre o desempenho são atualizados.

A 8666 não define métodos para alteração de artefatos resultantes da execução da aquisição, prevendo na maioria dos casos apenas alterações contratuais e de comprovação de recebimento do objeto.

A IN04, além dos dispostos na 8666, preocupa-se em manter um histórico de informações coerentes com o que aconteceu ao longo da aquisição. Tal requisito é refletido a partir da necessidade de atualização periódica dos documentos do



projeto. Além disso, o encerramento da aquisição pela IN04 prevê a entrega dos produtos e documentos em suas últimas versões.

Sendo assim, entendemos que ambas abordagens possuem grau alto de aderência com o PMBOK.

**Atualizações nos ativos de processos organizacionais:** A 8666 prevê a organização da aquisição em formato de processo administrativo. Sendo assim, a organização e manutenção dos ativos devem seguir os ritos definidos na Lei específica. Os ativos elencados pelo PMBOK nessa fase incluem, mas não se limitam a:

- Correspondências;
- Cronogramas e solicitações de pagamento;
- Documentação da avaliação do desempenho do fornecedor.

É comum que o Fiscal do Contrato mantenha esses ativos em ordem cronológica no processo da aquisição, podendo inclusive utilizar ferramentas de tecnologia. Apesar da 8666 não especificar um modelo que oriente o Fiscal quanto a esses procedimentos, essa prática é bem comum, pois leva-se em consideração as atribuições do Fiscal, que são representar e atuar em nome da Administração junto aos fornecedores.

Da mesma forma, a IN04, sem prejuízo aos dispostos da 8666, cita que se deve manter:

- Histórico da execução do contrato;
- Histórico das comunicações com fornecedores e grupos de trabalho;
- Histórico das comunicações de audiências públicas;
- Histórico de decisão de autoridades competentes.

Por isso, avaliamos que a 8666 possui aderência alta com o PMBOK, enquanto a IN04, superior.

### 1.3.4 Análise do processo “Encerrar as aquisições”

O quarto e último processo da área de conhecimento “Gerenciamento das Aquisições do Projeto” é o “Encerrar as aquisições”.

#### 1.3.4.1 Entradas

Abaixo, segue o quadro 11, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 11** - Avaliação das entradas do processo "Encerrar as Aquisições"

Entradas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Plano de Gerenciamento do Projeto	↑	↑
Documentos de Aquisição	↑	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Plano de gerenciamento do projeto:** Nessa fase, o plano de gerenciamento do projeto auxiliará em como proceder para se encerrar as aquisições de modo adequado. Em contratações complexas da Administração Pública, é comum dividir as entregas em fases. Naqueles casos, o processo de encerramento deverá ser executado para cada uma das fases.

As orientações contidas na 8666 são basicamente administrativas, mas entende-se que, ao término do trabalho pelo fornecedor e não havendo necessidade de prorrogação do instrumento, o contrato é encerrado. O encerramento do contrato normalmente é finalizado após solicitação do Fiscal do contrato, com anuência do Gestor e das partes envolvidas. Antes disso, documentos e itens entregues passarão pelas fases de recebimento, conforme consta em contrato. É comum acionamento de garantia contratual mesmo após o término da vigência.

A IN04 pela sua origem em TI, propõe um processo de encerramento bem diferente dos dispostos da 8666, mas sem prejuízo a eles. Alguns dos pontos citados chama atenção para:

- Manutenção de recursos necessários à operacionalização futura;
- Recebimento das versões finais de todos os produtos envolvidos na aquisição, bem como documentação;

- Repasses de conhecimento que se façam necessários a garantir a manutenção dos itens recebidos;
- Para projetos que envolvam alocação de recursos, ela ainda destaca a desmobilização, revogação de perfis de acesso, eliminação de caixas postais ou quaisquer outras que se apliquem, deixando aberto um canal para personalizar esse processo de acordo com a necessidade.

Apesar de não existir um artefato que liste todas essas tarefas de modo consolidado, a Lei 8666 e a IN04 colaboram de modo que os envolvidos façam o encerramento administrativo das aquisições de modo satisfatório, minimizando questionamentos futuros.

Sendo assim, julgamos que ambas possuem aderência alta ao PMBOK e caso a Administração Pública se utilizasse desses dispositivos com maior frequência, poderia reduzir ainda mais problemas decorrentes de aquisições encerradas precariamente.

**Documentos de Aquisição:** Os ritos para coleta e indexação de documentos na Administração Pública seguirá o processo definido para processos administrativos. A Lei 8666 indica que os resultados de uma aquisição podem ser catalogados para referência futura, porém não se trata de uma obrigação, e depende do critério adotado pelos envolvidos no processo.

A IN04, por outro lado, destaca na sua Seção III, Subseção IV, Art. 36, prevê que o processo de aquisição necessita do Histórico de Gestão do Contrato, além de outras informações, a serem providenciadas pelo Gestor do Contrato. Tal histórico contém todas as ocorrências positivas e negativas de uma aquisição em particular, preferencialmente em ordem cronológica. É esperado que nessa fase da aquisição, processos que sigam os dispostos da IN04 possuam um dossiê completo do ciclo de vida da aquisição.

Sendo assim, diante do apresentado anteriormente, avaliamos que a 8666 possui alta aderência com o PMBOK. De modo complementar, a IN04 por ser mais criteriosa quanto ao registro e indicação de histórico da aquisição, possui aderência superior.

### 1.3.4.2 Ferramentas e Técnicas

Abaixo, segue o quadro 12, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 12** - Avaliação das ferramentas e técnicas do processo "Encerrar as Aquisições"

Ferramentas e Técnicas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Auditoria de aquisições	↑	★
Negociações das aquisições	★	↔
Sistema de gerenciamento de registros	↔	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Auditoria de aquisições:** Nessa fase da aquisição pode haver necessidade de se aferir os resultados do trabalho entregue pelo fornecedor. Apesar de existir Fiscal e Gestor do Contrato que atestam a qualidade da aquisição ainda em tempo de execução, pode-se fazer necessária a contratação de uma auditoria externa. O PMBOK descreve que esse instrumento pode ser utilizado para identificar e documentar êxitos e fracassos, visando melhorar a preparação ou administração de aquisições similares.

Já foi citado anteriormente que a Administração Pública conta com órgãos de apoio para realização de auditorias, como o TCU, por exemplo. Nesses casos a auditoria pode partir por denúncia, motivação do próprio TCU ou de outros entes da Administração. Conforme previsto pelo PMBOK, uma auditoria pode resultar em novas jurisprudências na legislação de aquisições: os acórdãos. Essa medida faz-se necessária a preencher lacunas de entendimentos ou de situações ainda não previstas ou que ainda não foram exploradas o suficiente para gerar um entendimento único nos procedimentos adotados.

Acreditamos que os procedimentos de inspeção consoantes da IN04 são suficientes para subsidiar Fiscais e Gestores de Contrato. Além disso, a falta de mecanismos explícitos na 8666 não prejudicam a prerrogativa do Fiscal do Contrato ser o representante da Administração e atuar a favor e em nome dela.

Portanto, entendemos que a 8666 possui aderência alta com o PMBOK e a IN04 supera os dispostos do *Guia*.

**Negociações das aquisições:** Se até o momento os impasses, reivindicações e negociações ainda não foram resolvidos, o PMBOK recomenda a utilização de um meio alternativo. Segundo o *Guia*, após todas as tentativas de resolução por métodos alternativos, o processo judicial é a última opção e também a menos desejada. A 8666 conta com o Fiscal do Contrato para evitar que negociações tomem um rumo judicial, pois ele pode atuar tempestivamente de modo a explorar uma saída que atenda às expectativas de ambas as partes. Uma outra possibilidade é utilizar o Gestor do Contrato, que atua na esfera administrativa da aquisição.

A IN04 prevê auxílio dos Fiscais Técnico e Administrativo, além do Gestor do Contrato. No caso de os representantes da Administração não concordarem com as reivindicações ou solicitações do fornecedor, não há outra saída que não um processo judicial para dirimir os impasses.

A 8666 trata mais diretamente dessas situações, dedicando toda a sua Seção IV para isso, referenciando como legislações auxiliares o Código Processual Penal (Decreto-Lei nº 3.869/41) e a Lei de Execução Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40). Sendo assim, entendemos que a 8666 possui aderência superior com o PMBOK, pois descreve claramente os mecanismos para resolução de negociações e de conflitos em diversas instâncias, inclusive a judicial. Por outro lado, a IN04 se restringe às resoluções que estão ao alcance administrativo dos Fiscais e Gestor do Contrato, portanto, possui aderência moderada.

**Sistema de gerenciamento de registros:** Conforme avaliação desse item já realizada em outra seção, repetimos os conceitos de aderência por entender que independente da fase da aquisição em que eles são utilizados, seu nível de aderência não mudaria.

### 1.3.4.3 Saídas

Abaixo, segue o quadro 13, contendo o resultado da análise realizada:

**Quadro 13** - Avaliação das saídas do processo "Encerrar as Aquisições"

Saídas (PMBOK)	Lei 8666/93	IN04/2014
Aquisições encerradas	★	↑
Atualizações nos ativos de processos organizacionais	↑	★

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir do estudo da 8666, IN04 e PMBOK

**Aquisições encerradas:** O encerramento das aquisições na visão da IN04 vai além do devido fechamento administrativo de um contrato. Prova disso é que ela contém uma subseção exclusiva para o assunto. Além dos previstos na 8666 para encerramento administrativo, a IN04 prevê transferência de conhecimento, entrega das versões finais dos produtos e documentações, remanejamento de recursos, fatores de continuidade para operacionalização, revogação de políticas de segurança ou de recursos não mais necessários.

**Atualizações nos ativos de processos organizacionais:** Normalmente há nos órgãos contratantes existe um arquivo central onde são colocados os processos, inclusive os de aquisição. A depender da aquisição, o processo pode ter diversos volumes, contendo todo documento gerado desde o início da licitação até o encerramento formal do contrato.

Um contrato administrativo pode ser de remessa única ou fracionada. Ou seja, os de remessa única entregam todos os bens, serviços ou resultados de modo atômico e indivisível, enquanto que as fracionadas requerem algum tipo de agendamento, evento de solicitação ou cronograma global. Independente na natureza da remessa de um contrato, os processos definidos pela Lei 8666 para recebimento e ateste são universais e variam pelo tipo do objeto, havendo variações no procedimento para produtos, serviços, obras e materiais perecíveis.

Apesar da Lei 8666 não dispor de mecanismos que auxiliam na atualização de ativos ou documentação de lições aprendidas, há entendimento comum do uso implícito de outras Leis que o fazem, como por exemplo a 9784/99, que trata das normas que regem os processos administrativos na Administração Pública Federal.

A IN04 mais uma vez propõe a colaboração dos agentes públicos que atuam em um processo de aquisição. Embora não cite boas práticas para arquivamento final de informações, pois já há Lei para tal, a IN04 disserta, entre outras coisas, sobre a entrega das versões finais dos produtos e da documentação, bem como transferência de conhecimento, se houver.

Ao longo do processo de execução, a IN04 prevê o uso de técnicas e mecanismos diversos para geração de indicadores de acompanhamento, como por exemplo, ferramentas computacionais, processos, recursos humanos ou materiais. Especificamente para TI, a IN04 ainda prevê em seu Art. 37 que softwares que tenham sido produtos de aquisições por meio da Administração Pública serão catalogados no Portal do Software Público Brasileiro. Tais práticas são exemplos de atualização de ativos de processos organizacionais.

Desse modo, a Lei 8666 possui alta aderência às práticas do PMBOK, enquanto a IN04, pela forma e conteúdo descritos, consegue superar as orientações do *Guia*.

## 2 ESTUDO DE CASO: MAPA

### 2.1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é responsável pela gestão de políticas públicas de estímulo à agropecuária, de fomento ao agronegócio e de regulação e normatização de serviços vinculados ao setor (MAPA, 2014).

As atividades agropecuárias exercem grande influência na economia brasileira. De acordo com o levantamento realizado pelo Mapa, no ano de 2014 tais atividades alcançaram uma variação positiva de 0,4% em relação a 2013. Essa margem foi superior ao crescimento do PIB brasileiro no mesmo período (MAPA, 2014).

O Mapa como conhecemos hoje, teve sua criação nos anos de 1860, durante o 2º Império de D. Pedro II, sob o nome de Secretaria de Estados dos Negócios da Agricultura. Naquela época o objetivo era tratar dos assuntos do setor agrícola brasileiro. Em 1892, a pasta é extinta e suas responsabilidades repassadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Na década de 1990, novas atribuições são adicionadas ao Ministério: coordenação das políticas e execução das ações para reforma agrária e irrigação. Nove anos mais tarde, enquanto a reforma agrária é retirada do escopo de trabalho, outras mais são novamente adicionadas, como por exemplo, responsabilidade pela política do café, açúcar e álcool, cana-de-açúcar, látex e pesca.

No início dos anos 2000, devido a relevância do agronegócio de carnes no mercado, a Medida Provisória 2216-37/2001 altera o nome da pasta para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, utilizado até os dias de hoje.

Em 2003, os assuntos referentes à pesca são retirados das atribuições do Mapa, originando a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República. Em 2005, o Mapa passou a ser responsável pela condução das negociações agrícolas internacionais.

Mais recentemente, em outubro de 2015, houve a reincorporação da pasta que cuida de Pesca ao Mapa.

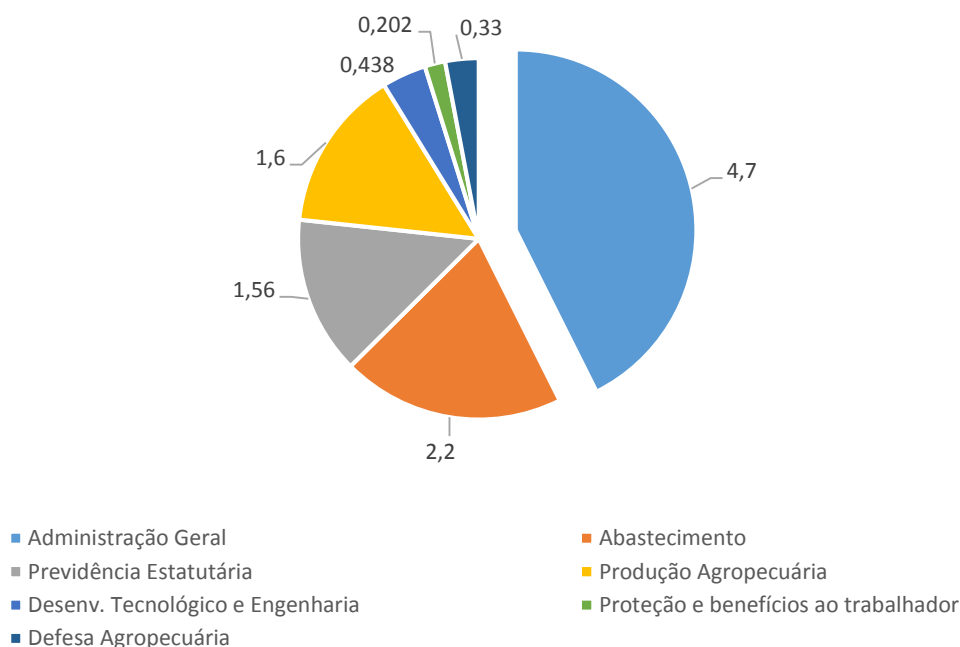


Atualmente, o Mapa possui os seguintes componentes estratégicos declarados em sua página oficial:

- **Missão:** Promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira;
- **Visão:** Ser reconhecido pela qualidade e agilidade na implementação de políticas e na prestação de serviços para o desenvolvimento sustentável do agronegócio;
- **Valores:** Comprometimento; eficiência e eficácia; estratégica; ética; foco no cliente; inovação; liderança; organização; respeito; trabalho em equipe e transparência.

Para o período 2015-2016, o Mapa conta com um orçamento de mais de R\$ 11 bi (MPOG, 2016), assim distribuídos:

**Gráfico 2** - Distribuição Orçamentária para Custeio - Mapa (em bilhões de R\$)



**Fonte:** Adaptado de Orçamento Cidadão (MPOG, 2015)

Tal orçamento é executado através de 27 SFA's (Superintendências Federais de Agricultura), 6 Lanagros (Laboratórios Nacionais de Agricultura), órgãos especializados e unidades vinculadas, como o Inmet (Instituto Nacional de

Meteorologia), Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), Casemg (Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais), Cagesp (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo), CeasaMG (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.), Conab (Companhia Nacional de Abastecimento) e Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), além de mais cinco secretarias finalísticas, SPA (Secretaria de Política Agrícola), DAS (Secretaria de Defesa Agropecuária), SDC (Secretaria de Desenvolvimento do Agronegócio e Cooperativismo), SPAE (Secretaria de Produção e Agroenergia) e SRI (Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio).

Conforme salientado anteriormente, o escopo desse estudo é a observação apenas da unidade central, denominada Mapa Sede. Nessa unidade, a estrutura responsável pelas aquisições fica sob a responsabilidade da SE (Secretaria Executiva). Abaixo dessa unidade, temos a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), que centraliza todas as aquisições para o Mapa Sede, inclusive as que atendem outras unidades descentralizadas. Aquela por sua vez conta com a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e Serviços (CGSG) para os trabalhos de licitação, contratação e administração de material e patrimônio.

Para se ter noção da quantidade de processos de aquisição realizados no Mapa desde o ano de 2013, realizamos um levantamento histórico, resultando na tabela 2 abaixo:

**Tabela 2** - Histórico de processos de aquisição do Mapa (2013-2016)

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016 (até 12/2)</b>
Em andamento	21	18	24	6
Realizada	2302	2230	1918	76
Revogada	5	14	8	0
Suspensa	3	2	1	1
Anulada	14	12	3	0
Fracassada	0	0	0	0
Cancelada	0	0	0	0
Deserta	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2345</b>	<b>2276</b>	<b>1954</b>	<b>83</b>

**Fonte:** Portal da Transparência e Painel de Compras Governamentais (CGU, 2016)

Após analisar as informações da Tabela acima, chegamos à série histórica da taxa de falhas de processos de licitação do Mapa. Para tanto, convencionamos que:

- I. *Percentual de Sucesso Bruto ou PSB engloba todos os processos que estão nas seguintes situações: Realizada ou Revogada;*
- II. *Percentual de Sucesso Efetivo ou PSE engloba apenas os processos que estão na situação Realizada;*
- III. *Percentual de Processos Falhos ou PPF engloba os processos que estão nas seguintes situações: Anulada, Fracassada, Cancelada ou Deserta;*
- IV. **Processos em andamento foram desconsiderados para cálculo das taxas.**

Desse modo, apresentamos o resumo do levantamento na tabela 3, a seguir:

**Tabela 3** - Série histórica de sucesso e falha dos processos de aquisição do Mapa

	2013	2014	2015	2016 (até 12/2)
PSB (em %)	99,2685	99,38	99,7927	98,7013
PSE (em %)	99,0534	98,76	99,3782	98,7013
Falhas (em %)	0,7314	0,62	0,2072	1,2987

**Fonte:** Adaptado do Portal da Transparência e Painel de Compras Governamentais (2016)

Tomando por base o ano de 2013, veremos que as taxas do Mapa se mostram ligeiramente superiores aquelas do mesmo período de toda a Administração Pública Federal (derivadas da Tabela 1). O ano de 2014 apresenta uma melhoria em todas as taxas em relação a 2013. O melhor desempenho ficou registrado para o ano de 2015, no qual destacamos uma queda de falhas de até 0,53%. Em 2015 também foi o período em que o **PSB** mais aproximou de 100%. Em 2016, vemos já no início do ano um déficit de performance em todas as taxas, no entanto esse não é um fator preocupante, pois o período analisado foi restrito até o dia 12/2/2016.

## 2.2 ANÁLISE DE MATURIDADE DOS PROCESSOS DO MAPA

O levantamento realizado ao longo do Capítulo 1 apresentou uma visão detalhada quanto à cobertura da Lei 8666 e da IN04 em relação ao PMBOK. Nesta seção, abordaremos qual o nível de *compliance* seguido no Mapa, tomando por base os macroprocessos da área do conhecimento *Gerenciamento das Aquisições do Projeto*.

Sobre o cenário analisado, elaboramos o quadro abaixo para representar o grau de maturidade dos processos de negócio praticados pelo Mapa que serão analisados a seguir, no quadro 14:

**Quadro 14** - Notação para avaliação de maturidade dos processos de negócio do Mapa

<b>Notação</b>	<b>Maturidade do Processo</b>
<b>N0</b>	Inexistente ou pouco documentado
<b>N1</b>	Poucas atividades são documentadas e há um nível mínimo de gestão sobre a execução
<b>N2</b>	Documentado, difundido em toda a instituição, porém de uso ainda restrito, insuficiente ou experimental
<b>N3</b>	Previsível e tolerante a falhas
<b>N4</b>	Em melhoria contínua ou de rápida adaptação

**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho

Nas subseções seguintes descrevemos a correlação dos macroprocessos do PMBOK da área do conhecimento *Gerenciamento das Aquisições do Projeto* e a avaliação obtida pelo Mapa em cada um deles, além de algumas considerações sobre o estudo realizado.

### 2.2.1 MP01 - Planejar o gerenciamento das aquisições

Durante o período de observação no Mapa Sede, constatamos que há um movimento institucional que visa adotar boas práticas de contratação e gerenciamento de projetos para todos os tipos e portes de aquisições. A CGTI (Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação) lidera na implantação de métodos e *frameworks* para melhorar a qualidade de suas contratações, apoiada amplamente pela IN04 e outras práticas de mercado, como ITIL e CobiT.

No entanto, conforme visto no Gráfico 2, o orçamento de TI é pequeno frente às demais ações institucionais do Mapa. A maioria das aquisições de custeio ou investimento que não são referentes à tecnologia ou engenharias são oriundas dos recursos de Administração Geral, cerca de R\$ 4,7 bilhões.

Por isso, em agosto de 2014, o Mapa resolveu adquirir uma solução informatizada para auxiliar nos processos de planejamento de demandas futuras, planejamento de aquisições, gestão de contratos e controle de faturamento e recebimento de produtos e serviços.

O objetivo principal era oferecer aos servidores do Mapa instrumentos adequados de trabalho, uma vez que o processo idealizado para a ferramenta adquirida estava de acordo, principalmente, com a Lei 8666/1993, IN04/2014, IN02/2008 além de outros normativos.

Todavia, contingenciamentos orçamentários realizados ao longo do ano de 2015 inviabilizaram a implantação por completo da ferramenta no Mapa Sede, atrasando ainda mais a modernização dos processos de contratação. Em setembro de 2015 o projeto foi retomado e a CGTI fora escolhida como integrante do projeto piloto como primeiro passo para a institucionalização da do software. Além dessa ação, foi dado início à redação de uma IN interna, definindo os processos de trabalho na plataforma informatizada, bem como os papéis e reponsabilidades de cada agente público.

Mesmo com ferramentas e técnicas adequadas à disposição, o Mapa esbarrou em mais um obstáculo: fator cultural. O Mapa é um dos ministérios brasileiros mais antigo. Sua origem, conforme os próprios servidores descrevem, “ nos remete ao homem do campo”. Em um levantamento realizado pelo próprio Mapa Sede em 2015, o fiscal de contrato daquela unidade possui o seguinte perfil:

- Idade entre 46 e 55 anos;
- Atua no ministério há mais de 20 anos;
- Fiscaliza em média 3 contratos concorrentemente;
- Divide seu tempo com outras atividades setoriais;
- Nunca participou de cursos ou capacitações para exercer as atividades de fiscalização;
- Possui nível superior;
- Está no máximo há 5 anos no mesmo cargo;
- Está no máximo há 5 anos exercendo atividades de fiscalização de contratos;
- É chefe de algum departamento;
- A maioria nunca respondeu sindicância ou processo administrativo.

A partir do projeto piloto executado pela CGTI percebeu-se resultados sólidos de melhorias na performance para planejamento de aquisições, dado que a ferramenta utilizada era baseada na IN04 e assim como esta, implementava mecanismos de colaboração, reduzindo tempo com reuniões, discussões, revisões e armazenamento de documentos físicos.

Tal fato colaborou para a retomada da ideia inicial do projeto de automação de processos de aquisição, que era utilizar-se dos artifícios da IN04 para a balizar todos os planejamentos de compras do Mapa, independentemente do valor ou do tipo de objeto: produto, serviço, obra, consultoria, alocação dedicada.

Além da aquisição de um software para auxiliar os trabalhos de planejamento, o Mapa, baseado em norma da AGU (Advocacia-Geral da União) elaborou uma portaria que definia modelos e cláusulas mínimas para os documentos de especificação de uma contratação, como por exemplo, Aquisição/Fornecimento, Serviço com mão de obra exclusiva, Serviços descontinuados, Obras e Engenharia.

Atualmente, o software está em pleno uso na CGTI para realização de planejamentos de contratações de TI, porém ainda assim, o termo “planejamento da contratação” ainda não está consolidado nas demais áreas de negócio.

Por isso, mesmo após a aquisição de uma ferramenta e definição clara de métodos para contratar os mais variados tipos de objeto, avaliamos que o grau de maturidade do Mapa em relação ao processo “Planejar o gerenciamento das aquisições” é **N2**, pois o uso das boas práticas manteve-se restrito à área de Tecnologia da Informação e a barreira cultura ainda não foi vencida pelo retorno dos benefícios institucionais na adoção de práticas uniformes e consolidadas.

Outros fatores que colaboraram para essa avaliação são, por exemplo:

- Falta de processos unificados entre as áreas e que estabeleçam fluxos de comunicação e trabalho coerentes;
- Há pontos de retrabalho no processo de aprovação e revisão de contratos e negociações com fornecedores.

Alguns pontos fortes do processo foram identificados também:

- Setores de contratos e de licitação com atividades bem definidas, porém ainda dependente de outros departamentos, o que contribui para a lentidão no processo como um todo;
- Criação de modelos pré-definidos de termos de referência e contratos que o Mapa pode formalizar com fornecedores externos;
- Elaboração mensal de uma publicação em forma de periódico contendo um balanço geral de contratações, termos aditivos, penalidades, multas, novos projetos, mudanças na legislação sobre aquisições;
- Apesar de uso ainda restrito, a Implantação do Painel de Acompanhamento de Contratos contribui diretamente para a divulgação institucional das informações de contratos e suas respectivas ações de execução.

### 2.2.2 MP02 – Conduzir as aquisições

É sabido que a Lei 8666/1993 é o principal referencial para aquisições da Administração Pública. Desde sua criação até o ano de 2015, a 8666 sofreu mais de 220 alterações diretas. De acordo com um levantamento realizado pelo Instituto Negócios Públicos (2014, p.26), o agente público federal que atua nas fases de avaliação de propostas ou de seleção de fornecedores, deve conhecer:

- 52 Leis Federais;
- 53 Decretos;
- 19 Portarias;
- 61 Instruções; e
- 74 Súmulas.

É notável a quantidade de leis, normas e recursos jurídicos que amparam a Administração Pública Federal na fase de Licitação. De fato, conforme visto na Tabela 1, podemos afirmar que os processos de condução de aquisições são maduros e amplamente difundidos, visto que menos de 1% das tentativas de compra falhou.

Mais especificamente no Mapa, identificamos que a área de licitação é apoiada por uma consultoria jurídica que valida e orienta quanto aos aspectos técnicos e legais que extrapolam a fronteira da 8666. Além disso, há fluxos de

trabalhos claros e enxutos para registrar uma solicitação de compra, consulta à base de fornecedores idôneos, pesquisa de preço, comunicação com fornecedores.

Ficou claro que o macroprocesso “*Conduzir as aquisições*” é maduro no Mapa, pois apesar de ser extenso, envolver diferentes áreas e agentes externos, funciona de modo mais que satisfatório, tendo inclusive algumas tarefas automatizadas, como geração de minutas de Termo de Referência e Contratos.

Somado a isso, percebemos que há uma reciclagem continuada, tanto por iniciativa do Ministério quanto pelos próprios servidores, ambos preocupados com a qualidade final de seus trabalhos.

Sendo assim, avaliamos que o processo utilizado pelo Mapa merece classificação N3, dada a maturidade, ampla difusão institucional, clareza e documentação, além da existência de sistemas de apoio que automatizam atividades e colaboram para a divulgação das informações em tempo real e colaborativo.

### 2.2.3 MP03 – *Controlar as aquisições*

Para a Administração Pública, o Controle de Aquisições ocorre principalmente pela atividade de fiscalização de execução contratual. A 8666, na Seção IV, Art. 67 define que “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado [...]”. Desse modo, fica claro que a figura do fiscal do contrato é representar os interesses da Administração em uma relação com um fornecedor e cabe a ele o monitoramento e medição dos objetivos aos quais o contrato se propõe.

Talvez uma das maiores lacunas de conhecimento dos agentes públicos seja em relação aos procedimentos de gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a Lei 8666 é bastante focada na condução das aquisições. Outra dificuldade é a quantidade de orientações sobre os processos de fiscalização de contratos administrativos, que certamente é inferior à legislação para planejar e conduzir as aquisições. Prova disso é a própria 8666 descreve em apenas 10 artigos as atividades inerentes à fiscalização da execução de contratos.



Outro ponto a ser considerado é o quantitativo de tipos de contratos que podem ser formalizados pela Administração Pública, como por exemplo: aquisição de bens, contratação indireta para serviços, adesão à serviços públicos, telefonia, tecnologia da informação, consultoria, empreitada, tarefas, manutenção com fornecimento de peças, dentre outras. Para cada um dos citados anteriormente, pode haver um conjunto de orientações, instruções normativas, acórdãos, métodos e conhecimentos específicos que são requeridos ao exercício de fiscalização contratual.

É norma cada órgão possuir seu próprio manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos, ou pelo menos seguir alguma referência de algum Tribunal de Contas. O Mapa, por exemplo, em 2009 publicou sua primeira versão do Manual de Fiscalização de Contratos, especialmente pensado para suprir as necessidades do órgão. E desde então, ele vem sendo aprimorado, adicionando questões corriqueiras da atividade de fiscalização.

Parte da solução descrita anteriormente que foi adquirida pelo Mapa implementa processos que auxiliam os fiscais desde tarefas mais básicas até as mais complexas. Basicamente, os processos de execução atuais do Mapa foram aprimorados e baseados nas melhores práticas contidas naquela ferramenta. Algumas das práticas adotadas em todo o Mapa para a atividade de fiscalização foi adaptada de processos de Tecnologia da Informação.

Abaixo, elencamos alguns exemplos de atividades que hoje já são apoiadas no Mapa por alguma solução de TI. Em alguns casos, integradas a outras soluções próprias ou do Governo Federal:

- Solicitação de fornecimento de produto;
- Recebimentos provisórios e definitivo de produtos e serviços;
- Aplicação de glosa;
- Aplicação de penalidade;
- Coleta de indicadores de execução física e financeira;
- Acompanhamento orçamentário de notas de empenho integrado à execução do contrato;
- Notificações sobre término de vigência;
- Solicitação de orçamento para realização de serviços;

- Abertura de ordem de serviço, bem como acompanhamento e renegociação;
- Aplicação de termos aditivos e supressões;
- Validação prévia de situações fiscal, trabalhista e tributária de fornecedores;
- Registro diário da execução do contrato;
- Acompanhamento do saldo de itens a ser consumido;
- Planejamento para aditamento ou supressão;
- Avaliação on-line e automática de documentos fiscais, confrontando-os com os itens efetivamente recebidos e atestados na execução contratual;
- Consulta do saldo da nota de empenho;
- Registro de deduções nas faturas;
- Comunicação com o fornecedor;
- Disponibilização de uma plataforma própria para acesso dos fornecedores para que eles também acompanhem a execução contratual e interajam nas atividades administrativas, como por exemplo, envio de documento fiscal;
- Envio de dados sobre consumo de recursos financeiros dos contratos para Portal da Transparência, com fins de formulação de indicadores.

Com isso, estabelecemos que há uma afinidade de alto grau entre os processos de controle de aquisição do Mapa e os do PMBOK. A implantação de uma ferramenta não resolve todos os problemas, mas ajuda a reduzir, e muito, falhas humanas em conferências e cálculos, além de prover participação ativa de todos os interessados na contratação em todo o processo.

Além disso, percebemos que há uma crescente movimentação do Mapa em buscar melhores práticas de fiscalização de contratos, adaptando as atividades a cada natureza de objeto. Exemplo disso é a expansão atual das práticas da IN04 para outros setores que não são relacionados à TI.

Por isso, avaliamos que esse processo está no nível N2 de maturidade. Os motivos que levaram a esse conceito são explicitados abaixo:

- Apesar das ferramentas serem maduras e adaptáveis, o processo idealizado ainda se mantém restrito a alguns fiscais ou tipos de contrato, ou seja, ainda não foi experimentado em outros contextos;

- O processo, apesar de complexo, já foi internalizado pelos fiscais de contrato e a necessidade de implantação imediata é um desejo de todos, todavia, o Mapa ainda não *institucionalizou* essa nova forma de trabalho mediante uma portaria ou instrução normativa próprias;
- Conforme o conceito aplicado – N2 – o processo é bem documentado e divulgado por todo o ministério, inclusive com cartilhas e suporte ao usuário. Mesmo assim, a implantação nesse momento depende exclusivamente de vontade dos fiscais em querer aplicá-lo ao seu dia a dia, uma vez que ainda não é obrigatório;
- A atividade de fiscalização de contratos é realizada concomitantemente com as obrigações dos servidores perante seus departamentos de origem, o que dificulta a implantação de um processo piloto, pois resulta, em algumas vezes, em retrabalho e olhar crítico;
- O Mapa já implementou mecanismos para reduzir o retrabalho dos processos, mas ainda não conta com todo o apoio institucional necessário para aprimorá-lo cada vez mais.

De qualquer forma, o processo idealizado pelo Mapa tem previsão para entrar em pleno uso nos próximos 2 anos e oferecerá maiores e melhores condições de trabalho aos fiscais de contrato. No entanto, há de salientar também que, tal atividade requer, além de boas ferramentas e técnicas, habilidades humanas como negociação, administração de conflitos, bom senso e zelo com os recursos públicos.

#### 2.2.4 MP04 – Encerrar as aquisições

O PMBOK descreve esse macroprocesso de modo simplório, porém a complexidade dos contratos com a Administração Pública se revela bem maior que a maioria dos contratos de projetos. Um exemplo de diferença entre aqueles tipos de contratos são as *cláusulas exorbitantes*; medidas pelas quais a Administração pode invocar para resguardar o interesse público.

No Capítulo III, Seção I, Art. 58, inciso I, por exemplo, a 8666 prevê alguns tipos de ações **unilaterais** partindo da Administração Pública:

- Modificação do contrato, visando atender ao interesse público, respeitando os direitos do contratado;

- Rescisão do contrato em casos específicos, como descumprimento de prazos ou de cláusulas contratuais, em razão do interesse público ou bem maior, demais impedimentos à execução;
- Fiscalização da execução do contrato;
- Aplicação de advertências, sanções e penalidades.

Além do encerramento natural de uma aquisição, que ocorre quando o fornecedor entrega todo o trabalho declarado no escopo, a 8666 prevê em seu Capítulo III, Seção V, Art. 79, alguns tipos de encerramento especiais:

- Determinada por atos unilaterais da Administração;
- Amigável, por acordo entre as partes; ou
- Judicial, nos termos previstos na legislação vigente.

Em consonância com o PMBOK, a Lei 8666 também trata de indenizações à parte contratada quando do cancelamento, desde que aquele não possua culpa e comprove prejuízos oriundos da execução parcial. Vejamos alguns casos:

- Devolução da garantia dada no ato da contratação;
- Pagamento parcial proporcional à execução, até à data da rescisão;
- Pagamento para custeio de desmobilização.

No Mapa, os ritos que precedem e permeiam o encerramento administrativo de um contrato seguem um fluxograma definido pela área de contratações. Tal processo envolve consulta prévia à comissão de fiscalização, aos representantes da contratada, indicação do motivo do encerramento, revisão dos documentos do contrato como ordens de serviço, termos de aceite, relatórios de desempenho. Havendo manifestação do fornecedor em cancelar o contrato, a comissão de fiscalização é notificada e inicia-se um novo processo de licitação para suprir o fornecedor anterior; em alguns casos uma contratação emergencial de até 6 meses é acionada.

Outras atividades também previstas pelo PMBOK são realizadas, como por exemplo, a verificação de pendências ou questões gerais do contrato com a Administração, faturas em aberto, aplicação de glosas ou penalidades.

Para finalizar o processo, o fornecedor recebe um comunicado do Mapa para formalizar o encerramento, bem como a indicação do motivo para tal. A comissão de fiscalização pode sugerir nesse momento a aplicação de sanções administrativas ou penalidades, como por exemplo, registro de desempenho insatisfatório, suspensão temporária ou declaração de inidoneidade. Por fim, os registros são encaminhados para os trâmites legais, alguns documentos podem ser gerados para finalidades diversas e o processo será arquivado tão logo todas as pendências sejam resolvidas.

Observamos que o processo de encerramento de contratos praticado pelo Mapa é complexo, porém bem orquestrado. Envolve também diversos agentes internos e externos, como por exemplo:

- Comissão de fiscalização, composta pelo menos por 1 (um) fiscal técnico, 1 (um) fiscal administrativo e 1 (um) fiscal requisitante;
- Gestor do Contrato;
- Consultoria Jurídica;
- Coordenação de Logística;
- Auditorias independentes;
- Órgãos de Controle Externo;
- Imprensa Nacional.

Desse modo, julgamos que o processo implementado pelo Mapa, apesar de complexo, vai muito além da descrição sucinta do PMBOK e requer mecanismos de controle apurados para garantir confiabilidade de execução e comunicação entre os envolvidos e por isso, o enquadrámos no nível N4 de maturidade. Outro fator que colaborou para essa avaliação alta foi a preocupação institucional em identificar pontos de melhorias em um processo já consolidado.

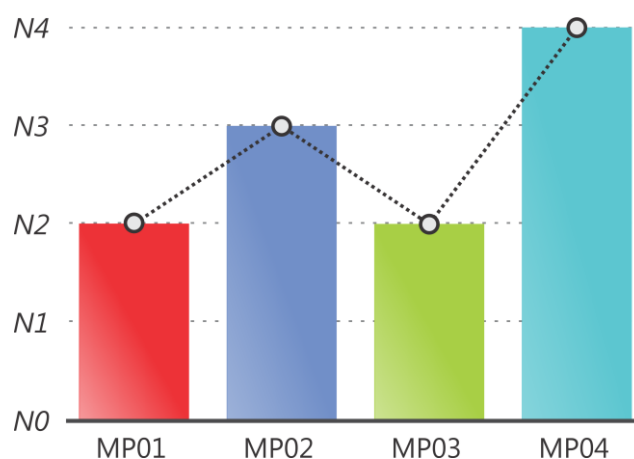
Ademais, para os contratos que estão sendo executados como projeto piloto no software adquirido pelo Mapa, a longo do ciclo de vida do contrato, há um esforço continuado em digitalizar, catalogar e indexar os documentos gerados. Espera-se que ao término da aquisição em questão, a atualização nos ativos de processos organizacionais ocorra de modo natural ao invés de ser uma atividade ao término de cada aquisição. Podem ser registradas também as lições aprendidas em

um dado processo de aquisição, para que sirva de referência a outros de mesma classificação ou tipificação do objeto.

### 2.3 Visão geral da avaliação

Passados meses de entrevistas e observações *in loco*, finalmente produzimos uma linha de base da maturidade dos processos praticados pelo Mapa para suas aquisições, levando em conta para tal as boas práticas citadas pelo Guia PMBOK.

**Figura 13** - Linha de base da maturidade do Mapa x PMBOK



**Fonte:** Elaborado pelo autor do trabalho a partir da análise dos resultados finais do estudo

De acordo com a figura 13 acima, conclui-se que apesar dos esforços ensejados pelo Mapa na melhoria continuada de seus processos de aquisição, ainda é necessário promover e instituir as práticas de planejamento que resultem em benefícios tangíveis. O uso ainda restrito do software para auxiliar a etapa de planejamento da aquisição já apresenta resultados satisfatórios onde foi aplicado. Porém, só a institucionalização em todo o Mapa Sede e às demais unidades trará melhores resultados, além de maior maturidade no processo. Com isso, espera-se que em um futuro próximo o Mapa possua um processo único, aderente às suas necessidades e difundido.

O reflexo do nível de maturidade em se planejar aquisições não foi uma surpresa, dada a consolidação das práticas da Lei 8666, além da formação continuada dos agentes envolvidos. O software adquirido pelo Mapa não contempla as fases interna e externa da licitação, uma vez que já existem soluções da Administração Federal para isso, no entanto são focadas apenas nas fases de

cadastro e registro de desempenho de fornecedor, seleção de proposta mais vantajosa, recursos e divulgação do processo.

Nesse sentido, avaliamos que a adoção de um sistema de informação, similar ao adotada na fase de planejamento da aquisição, deve ser realizada também para auxiliar os processos de condução de aquisição. Dessa forma, o processo atual, já maduro, poderia evoluir ao próximo estágio, o que renderia ao Mapa maior flexibilidade de alterações e formulação de indicadores mais precisos do trabalho realizado.

Em se tratando da execução de contrato, o nível de maturidade obtido é fruto das práticas atuais de fiscalização de contratos. Conforme salientado anteriormente, o Mapa carece de um número cada vez maior de servidores para fiscalizar suas aquisições. Acontece que a formação de novos fiscais ou gestores de contratos não ocorre na mesma velocidade das demandas ministeriais.

Embora a atividade de fiscalização de contrato faça parte das atribuições de qualquer servidor público, desde que apto para tal, é necessário maior zelo no processo de escolha dos representantes da Administração nas relações de aquisição. O Manual de Gestão de Fiscalização de Contratos do Mapa chama atenção quanto à compatibilidade preferencial do conhecimento técnico do fiscal e do objeto do contrato, uma vez que tal conhecimento é essencial para um bom desempenho na atividade de fiscalização (MAPA, 2009).

Em resumo, o Manual citado anteriormente documenta todos os processos a partir da etapa de condução das aquisições, até seu encerramento, provendo definições, papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos. Embora o Mapa possua as ferramentas para promover o aumento de nível de maturidade da atividade de controle de aquisições, faz-se necessária uma ação orquestrada para implantação definitiva do software adquirido, regulamentação do uso da ferramenta e implementação de processos de verificação quanto ao uso das boas práticas salientadas no Manual já existente desde 2009.

O único processo a atingir o grau máximo de maturidade foi o “Encerrar as Aquisições”, o que demonstra uma preocupação inerente do Mapa Sede em tratar todas as pendências com seus fornecedores, além de promover um fechamento administrativo adequado, bem como a disponibilização dos dados para referência futura. É esperado que nos próximos anos sejam percebidos outros

resultados decorrentes do uso de software nas atividades meio dessa cadeia, bem como possíveis adaptações demandadas pelos usuários diretos da solução.

No geral, a avaliação de aderência com o PMBOK se mostrou satisfatória, uma vez que analisados os resultados, percebe-se que os processos praticados pelo Mapa Sede se mantiveram na linha média ou superior dos critérios definidos na avaliação. É sabido que atualmente no Mapa Sede os processos dependem quase que exclusivamente do fator humano para obterem resultados satisfatórios. Sendo assim, sugere-se a aplicação de melhores ferramentas e técnicas que auxiliem o processo de trabalho, promovendo assim um desenvolvimento melhor distribuído e por consequência uma maturidade maior em toda a cadeia produtiva.



## CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu a mensuração de maturidade dos processos de negócio aplicados pelo Mapa em relação aos dispostos do PMBOK, mais especificamente com a área do conhecimento *Gerenciamento das Aquisições do Projeto*.

Apesar do processo de aquisição preconizado pela legislação brasileira ser complexo e repleto de caminhos alternativos e de exceções, identificamos que à medida em que novas necessidades surgem, alterações são realizadas na Lei 8666/1993. Esse tipo de evolução resultou na criação de novos Decretos, implementação de políticas de valorização nacional, para promoção de incentivos à ampla concorrência.

Nesse cenário, identificamos que o planejamento como ferramenta de previsibilidade ainda é pouco implementado, principalmente em projetos de aquisições. No entanto, a situação tem se mostrado favorável em um futuro próximo com a mais recente versão da Instrução Normativa nº 04, de 2014. Apesar da IN04/2014 ser direcionada às aquisições de TI, oferece um conjunto de ferramentas e técnicas para a realização de um planejamento satisfatório, considerando os atores envolvidos, as necessidades da organização, os riscos, os requisitos e a relação existente entre esses.

Entendemos então que a IN04/2014 pode ser facilmente adaptada para outros cenários de aquisição, possibilitando a aplicação de práticas similares independente da natureza do objeto ou do valor envolvido, pois em quaisquer cenários, a atividade de planejamento deve existir, com a finalidade de aumentar as chances de êxito nas etapas de execução e controle.

No Mapa, por exemplo, há um desejo de se ampliar o uso da IN04 em todas as demais áreas de negócio não relacionadas à TI. Espera-se que com essa prática haja uma institucionalização de técnicas de planejamento já amadurecidas pelo setor de TI e que as adaptações necessárias sejam realizadas conforme as necessidades particulares de cada tipo de aquisição.

No que tange aos processos de condução de aquisições, é seguro afirmar que constatamos que a Administração Pública Federal apresenta grande maturidade nessa fase. Tal desempenho se reflete em altas taxas de sucesso frente a um baixo percentual de falha. Em alguns cenários, os resultados obtidos pela análise de dados dos processos de aquisição do Mapa se mostraram melhores se comparadas com a média da Administração Pública Federal.

Já na fase de controle de aquisições ou fiscalização de contratos, não há tantas práticas consolidadas que orientem os agentes públicos a alcançar melhores resultados. O desempenho mensurado no Mapa ainda depende de conhecimento e fatores humanos, sendo muito difícil a aplicação de políticas de melhorias em um contexto tão heterogêneo. Inferimos então que: quanto mais precária ou superficial seja a fase de planejamento de uma aquisição, maior será o esforço dispendido na fase de controle, uma vez que as incertezas serão mapeadas e tratadas à medida em que se concretizam, reduzindo as chances de sucesso ou incorrendo em gastos maiores que os previstos.

A médio prazo, é esperado que a automação dos processos de negócio da fase de controle seja aplicada a outras áreas de negócio do Mapa, gerando assim, maior governança institucional e mapeamento de fases críticas, bem como mensuração de indicadores, seguidos de uma possível engenharia de processos. Em outras palavras, suporte tecnológico já não é mais o problema do Mapa, mas sim a adoção de ações efetivas de institucionalização de uma nova forma de trabalho, orientada por processos e preparada para evolução à medida em que o órgão esteja preparado.

Para os processos de encerramento de aquisições, foi identificado que o Mapa possui processos e políticas exemplares, embora ainda desempenhados sem apoio de alguma solução de tecnologia. Todavia, caso o Mapa consiga implantar a automação de processos nessa fase, certamente proporcionará aos seus servidores um processo mais enxuto, flexível e produtivo.

Sendo assim, sabendo o nível de maturidade do Mapa Sede em cada um dos macroprocessos de Gerenciamento das Aquisições do Projeto, os resultados apontam quais áreas de negócio e atividades necessitam de melhorias. Espera-se que o Mapa defina um plano de ação tomando por base algum critério de priorização, assim como seus componentes estratégicos.

A experiência na implantação de um software que automatiza processos de aquisições deixa o Mapa em uma posição privilegiada e estratégica frente aos demais Ministérios. Isso demonstra capacidade de se tornar referência aos demais órgãos da Administração Pública, fornecendo um modelo de processo padrão a ser seguido. Tal relevância se apoia também no orçamento anual do Mapa, que está entre um dos maiores dentre os ministérios.

A IN04 foi uma iniciativa bem-sucedida de inserir as práticas de planejamento, além de refinar os conceitos acerca de execução e acompanhamento contratual na esfera pública. Esperamos que nos próximos anos a legislação brasileira amadureça ainda mais, de tal modo que seja capaz de utilizar ainda mais os recursos tecnológicos em favor da geração de maiores benefícios, celeridade e transparência dos atos públicos à sociedade. Tal maturidade pode se iniciar a partir da absorção das boas práticas da IN04 pela Lei 8666.

Por fim, para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação do método utilizado nesse trabalho em outras unidades do Mapa, pois isso poderá auxiliar no planejamento da implantação e na seleção das próximas unidades a praticar o novo modelo, já em fase de piloto no Mapa Sede. Além disso, a avaliação aqui aplicada poderia fazer parte da avaliação de sucesso dos componentes estratégicos do Mapa, uma vez que são destacados termos como agilidade, eficiência e eficácia, foco no cliente, inovação e trabalho em equipe. Outra possível extensão desse trabalho seria derivar a IN04 em um normativo mais amplo e aplicável a qualquer tipo de aquisição, entregando também um software de apoio à implementação dos processos de negócio de planejamento, condução, controle e encerramento das aquisições.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, Rio de Janeiro, 14 maio 1862. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=75862&tipoDocumento=DEC&tipoT exto=PUB>>. Acesso em: 5 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, 1922. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm)>. Acesso em: 4 abr 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 4 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8883.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2216-37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.520, de 23 de maio de 2014, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>. Acesso em: 6 abr 2016.

CGU. Portal da Transparência, 2016. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev 2016.

DETONI, R. L. S. Checklist da Lei nº 8.666/93: procedimentos de auditoria para licitações e contratos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 89-114, nov/dez 1999. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/artigos/6128.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/artigos/6128.pdf)>. Acesso em: 6 abr 2016.

ENAP. Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/858/M%C3%B3dulo\\_1.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/858/M%C3%B3dulo_1.pdf)>. Acesso em: 6 abr 2016.

ESAF. O Siafi como Instrumento da Contabilidade, 2015. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/cursos\\_e\\_eventos/orcamentaria/arquivo-2015/etapa-salvador-1/arquivo.2013-06-27.8507133211](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/cursos_e_eventos/orcamentaria/arquivo-2015/etapa-salvador-1/arquivo.2013-06-27.8507133211)>. Acesso em: 6 abr 2016.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. Infográficos Compras Públicas, 2014. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>>. Acesso em: 6 abr 2016.

LU, R.; SADIQ, S.; GOVERNATORI, G. Measurement of Compliance Distance in Business Work Practice, 2008. Disponível em: <<http://www.governatori.net/papers/2008/ism08measurement.pdf>>. Acesso em: 6 abr 2016.

MAPA. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, 2009. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Ministerio/licitacoes\\_contratos/ADM\\_FINANCEIRA.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/licitacoes_contratos/ADM_FINANCEIRA.pdf)>. Acesso em: 12 fev 2016.

MAPA. RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014, 2014. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/aceso\\_informacao/auditoria/relatorio-gestao-2014-SE-MAPA.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/aceso_informacao/auditoria/relatorio-gestao-2014-SE-MAPA.pdf)>. Acesso em: 6 abr 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDLING, J.; DONGEN, B. V.; AALST, V. D. W. On the Degree of Behavioral Similarity between Business Process Models, 2008. Disponível em: <<http://www.wis.win.tue.nl/~wvdaalst/publications/p430.pdf>>. Acesso em: 6 abr 2016.

MPOG. Instrução Normativa nº 04/2014, 2014. Disponível em: <<https://governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/in-4-2014/download>>. Acesso em: 6 abr 2016.

MPOG. Informações Gerencias de Contratações e Compras Públicas, 2015. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais-2014.pdf>>. Acesso em: 6 abr 2016.

MPOG. Orçamento Cidadão, 2015. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp\\_ofat-2015\\_web.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf)>. Acesso em: 6 abr 2016.

MPOG. Orçamento Cidadão, 2016. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf/at\\_download/file](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 6 abr 2016.

MPOG. Painel de Compras do Governo Federal. **Painel de Compras**, 2016. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 12 fev 2016.

OMG. Business Process Maturity Model (BPMM), 2008. Disponível em: <<http://www.omg.org/spec/BPMM/1.0/PDF>>. Acesso em: 6 abr 2016.

PMI. **Guia PMBoK**. 5. ed. Newton Square: Project Management Institute, Inc., 2013.

SOUZA, L. W. P. D. Estudo comparativo entre o processo de aquisições do PMBOK® e a lei 8.666 de 1993. **Especialize IPOG - REVISTA ON LINE**, Goiânia, jan 2013.

TCU. Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudências do TCU, fev 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 6 abr 2016.

VAZ, P. A. B.; PEREIRA, R. T. D. V. **Curso Modular de Direito Administrativo**. Forianópolis: Conceito Editorial, 2009.

WEIDLICH, M. et al. Process Compliance Measurement based on Behavioural Profiles, 2010. Disponível em: <[http://www.matthiasweidlich.net/paper/compliance\\_measurement\\_CAISE\\_2010.pdf](http://www.matthiasweidlich.net/paper/compliance_measurement_CAISE_2010.pdf)>. Acesso em: 6 abr 2016.