

## Processo licitatório da Embrapa na percepção dos seus colaboradores

### Embrapa bidding process in the perception of its employees

Recebido: 03/02/2023 | Aceito: 07/05/2023 | Publicado: 08/05/2023

#### Paulo Cesar Rodrigues Borges<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7398-7905>

 <http://lattes.cnpq.br/4275937790613243>

Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB, Brasil  
E-mail: pcrborges.eng@gmail.com

#### Josemar Bezerra de Menez<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-2544-8031>

 <http://lattes.cnpq.br/9299145331321594>

Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB, Brasil  
E-mail: josemar.menez@iesb.edu.br

#### Pedro Henrique de Sousa Malvezzi<sup>3</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-2077-1078>

 <http://lattes.cnpq.br/0191401948284162>

Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB, Brasil  
E-mail: pedro.malvezzi@gmail.com

### Resumo

O desempenho nas licitações impacta tanto nos gastos do Estado, quanto na qualidade dos serviços prestados para sociedade. Esta pesquisa foi desenvolvida para avaliar a percepção dos colaboradores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a respeito do processo licitatório. A Embrapa é uma empresa pública, responsável pelo desenvolvimento de pesquisa agropecuária, que utiliza o processo licitatório para realizar suas compras. Para atingir o objetivo deste trabalho, foi realizada uma pesquisa descritiva, explicativa e exploratória com abordagem qualitativa. Em uma primeira etapa utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, em uma segunda etapa, foi aplicado um questionário com os principais envolvidos no processo licitatório da Embrapa. Os resultados expõem as percepções dos colaboradores quanto às dimensões estratégicas e do desempenho das compras públicas. A maioria dos colaboradores percebeu as licitações como um processo moroso e burocrático, com a aquisição de produtos de qualidade questionável. Todavia, eles perceberam que o processo é transparente, que as compras contribuem para o desenvolvimento das suas atividades funcionais e para o alcance dos objetivos da organização. Diante dos achados deste trabalho, foi recomendado ações propositivas relacionadas às dimensões estratégicas das compras da Embrapa, no intuito de aperfeiçoar o processo.

<sup>1</sup> Dr em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), Prof. do Mestrado em Gestão Estratégica de Organizações do IESB e dos cursos de Administração Pública, Contabilidade e Gestões do Centro Universitário Uniprocessus.

<sup>2</sup> Mestre em Gestão Estratégica de Organizações pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), especialista em licitações pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FGF) e Graduado em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro).

<sup>3</sup> Mestre em Gestão Estratégica de Organizações pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), especialista em Controladoria e Auditoria. Contador pela Universidade Paulista - UNIP. Analista de Controladoria do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP.

**Palavras-chave:** Compras Públicas. Licitação. Processo Licitatório. Embrapa. Colaboradores.

### **Abstract**

*The performance in the biddings has an impact both on State expenditures and on the quality of services provided to society. This research was developed to evaluate the perception of employees of the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa) regarding the bidding process. Embrapa is a public company, responsible for the development of agricultural research, which uses the bidding process to carry out its purchases. To achieve the objective of this work, a descriptive, explanatory and exploratory research with a qualitative approach was carried out. In a first step, bibliographic and documentary research was used, in a second step, a questionnaire was applied with the main parties involved in the Embrapa bidding process. The results expose the employees' perceptions regarding the strategic dimensions and the performance of public procurement. Most employees perceived the tenders as a lengthy and bureaucratic process, with the acquisition of products of questionable quality. However, they realized that the process is transparent, that purchases contribute to the development of their functional activities and to the achievement of the organization's objectives. Given the findings of this work, propositional actions related to the strategic dimensions of Embrapa's purchases were recommended, with the aim of improving the process.*

**Keywords:** Public Purchases. Bidding. Bidding Process. Embrapa. Collaborators.

## **1. Introdução**

O funcionamento das organizações públicas depende da aquisição de produtos e serviços para o cumprimento de seus compromissos com a sociedade. Diferentemente das empresas privadas, as instituições públicas brasileiras sofrem várias restrições quanto à execução de suas funções, devido às peculiaridades legais inerentes às suas obrigações.

Uma particularidade que causa polêmica na Administração Pública, é a forma de realizar as compras, haja vista a necessidade de realizar um processo licitatório (CIRINO et al., 2014).

As compras são um dos pilares para o alcance dos objetivos de qualquer organização pública ou privada, uma vez que é por meio de aquisições eficientes que a instituição atingirá seus objetivos com o menor dispêndio de recursos financeiros, satisfazendo os seus instituidores. Por isso, é importante compreender o processo de compras públicas, visto que, as aquisições governamentais concretizam o planejamento com foco na satisfação da sociedade (NUNES, et al., 2007).

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma empresa governamental, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que utiliza as licitações para aquisições de seus produtos e serviços. Apesar de fazer parte da Administração Pública, exerce a função primordial de atender a algumas necessidades mercadológicas. Foi criada em 1973 para viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável da agricultura, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, possui mais de oito mil colaboradores entre pesquisadores, analistas, técnicos e assistentes.

A execução das pesquisas da Embrapa é realizada por meio das 43 Unidades Descentralizadas (UDs), distribuídas em vários estados brasileiros. As Unidades possuem uma estrutura organizacional, dividida em uma parte técnica, direcionada

para as áreas de pesquisa e de transferência de tecnologia, e outra parte administrativa, direcionada para as áreas de apoio à pesquisa (gestão de pessoas, financeiro, compras, etc).

A empresa gera conhecimento e soluções tecnológicas, tais como: produtos (variedades e híbridos, clonagem animal, máquinas agrícolas etc); processos (manejo de sistema agrícola, controle integrado de pragas etc), informação (redes de avaliação, certificação, biossegurança etc) e serviços (treinamentos, consultorias etc).

Todavia, como qualquer outro ente da administração indireta, a Embrapa é subordinada ao controle da administração direta e seu processo licitatório é fiscalizado com base na legislação. Por isso, os gestores da empresa devem avaliar se o resultado da licitação atendeu às necessidades de seus colaboradores em geral, conforme exigem a lei e a sociedade brasileira.

Além de administrar as suas atividades fins, que é o caso das pesquisas agropecuárias, a Embrapa também deve se preocupar com a gestão das compras para o alcance dos objetivos estratégicos da empresa, tendo em vista que por meio das aquisições é que são abastecidos (produtos/serviços) os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

No relatório de gestão da Embrapa, foram apresentados como um dos maiores desafios da empresa, a necessidade de implantar melhorias processuais na estrutura das contratações públicas (EMBRAPA, 2020). Para Rodrigues (2018), uma forma de constatar a eficiência e eficácia das compras públicas é por meio dos usuários que utilizam os produtos e serviços, verificando a ótica que eles detêm sobre o processo. Neste contexto, a visão dos seus colaboradores torna-se uma oportunidade para adquirir conhecimento sobre a gestão de compras da organização, o que contribuirá para o aperfeiçoamento almejado.

Por conseguinte, buscar-se-á responder ao seguinte problema de pesquisa: como o processo licitatório da Embrapa é percebido pelos seus colaboradores? Para isso, pretende-se com o presente trabalho alcançar o objetivo de analisar as licitações da Embrapa sob a percepção dos seus colaboradores, no intuito de melhorar as compras públicas.

Tendo como base o objetivo geral estabelecido, os objetivos específicos foram identificados em: analisar os fatores que têm maior relevância no contexto das compras públicas; identificar as principais dificuldades dos agentes públicos em relação às aquisições governamentais; avaliar a satisfação e as expectativas dos colaboradores da Embrapa com o processo licitatório e elaborar recomendações com base nos achados da pesquisa para contribuir no aperfeiçoamento do processo licitatório.

Neste sentido, espera-se que o resultado desta pesquisa contribua para o aperfeiçoamento das contratações da Embrapa, já que a empresa poderá adquirir os conhecimentos dos seus colaboradores em relação à realidade do processo licitatório, podendo ser uma fonte de consulta para a tomada de decisões nas compras da instituição.

## 2. Metodologia

Utilizou-se em uma primeira etapa, de pesquisa bibliográfica e documental, com materiais bibliográficos, processos licitatórios e documentos públicos da Embrapa, bem como as normas e a legislação que estão relacionadas ao tema da pesquisa em tela. Em uma segunda etapa, foi utilizado um questionário, por meio eletrônico, destinado aos colaboradores da Embrapa, com intuito de avaliar a percepção deles em relação ao processo licitatório.

Este trabalho possui uma abordagem qualitativa, classificada em exploratória, descritiva e explicativa, implementando-se um estudo de caso com coleta de dados virtual, com pesquisa bibliográfica, revisão de literatura e pesquisa documental.

Através de consulta ao portal de compras do Governo Federal foram coletados os dados dos processos licitatórios da Embrapa, referente ao período de 2018 até 2021, e mediante consulta no portal da Embrapa, foram coletados os dados referentes aos documentos e normas de compras da empresa.

Com a pesquisa bibliográfica e documental buscou-se o alcance dos dois primeiros objetivos propostos nesta investigação: analisar os fatores que têm maior relevância no contexto das compras públicas e identificar as principais dificuldades dos agentes públicos em relação às aquisições governamentais.

Para captar as percepções dos colaboradores da Embrapa, com intuito de possibilitar o alcance dos objetivos da pesquisa de avaliar a satisfação e as expectativas dos colaboradores da Embrapa com o processo licitatório, foi enviado por e-mail um convite para participação da pesquisa, por meio de questionário elaborado na ferramenta do Google *Form*.

Considerando o objetivo geral da pesquisa, foi realizada uma revisão de literatura com a finalidade de conhecer o acervo dos trabalhos publicados sobre o tema, para construir uma base conceitual e um modelo teórico sobre o fenômeno pesquisado, com o intuito de obter os elementos necessários para atingir os resultados esperados.

Foi realizada uma revisão sistemática e bibliométrica para mapear a produção científica, com o levantamento de artigos acadêmicos que possuem relação ao tema do trabalho. Assim, de forma reconhecida trará aqueles autores que contribuíram na estruturação da investigação, compreendendo a base de justificativa teórica para a própria pesquisa de campo, que consiste em entender o processo licitatório da Embrapa na percepção dos seus colaboradores.

Para a seleção dos artigos desta pesquisa, foram utilizadas as plataformas: Lens, Google Acadêmico e Scielo, com o seguinte algoritmo de busca: “Processo Licitatório” OR “Licitação” OR “Contratações Públicas” OR “Compras Públicas” OR “Compras Governamentais”, com publicação entre 2012 e 2022.

Analisou-se a qualidade dos 716 arquivos retornados pelas plataformas citadas e utilizou-se o método estruturado de Dyba e Dingsoyr (2008) para identificar artigos relevantes sobre o tema desta pesquisa. Como critério de qualidade para seleção dos periódicos, foram selecionados apenas os artigos que possuem classificação Qualis igual ou superior a “B3” no quadriênio 2013-2016 e na área de avaliação de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Dessa forma, a amostra final foi reduzida a 30 artigos.

No Quadro 1, representam-se os assuntos e perspectivas tratadas nos artigos selecionados.

**Quadro 1 - Distribuição dos artigos por assunto e perspectivas**

<b>Assunto</b>	<b>Perspectivas abordadas nos artigos</b>
Teoria da Administração Pública	Teórica
Licitação pública	
Pregão eletrônico	
Estrutura organizacional	Dimensões estratégicas das compras públicas
Planejamento	
Capital humano	
Gestão do conhecimento	
Qualidade	Dimensões do desempenho das compras públicas
Preço	
Celeridade processual	
Sustentabilidade	
Transparência	
Efetividade	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Diante do exposto, a revisão da literatura foi realizada sobre os assuntos descritos no Quadro 1, com a utilização dos periódicos selecionados na revisão sistemática e bibliométrica, e nas referências bibliográficas complementares (livros, artigos, dissertações e legislação).

Ademais, para subsidiar a elaboração da pesquisa de campo, foi desenvolvido um tópico referente aos agentes envolvidos direto e indiretamente no processo licitatório, com ênfase nos que atuam no início do processo (usuário/consumidor e requisitante) e no que coordena os procedimentos de compra (comprador). Conforme explicou Rodrigues (2018), estes três agentes são os mais importantes envolvidos no processo de compras, uma vez que determinam o que será comprado e como será comprado.

## **2.1 Administração Pública**

A Administração Pública utilizou ao longo da história os modelos de gestão pública: patrimonialista, burocrático e gerencial.

Rodrigues (2018) explicou que o modelo patrimonial foi aplicado no Brasil no período colonial e imperial. Neste modelo não havia distinção entre público e privado, funcionários públicos, segmentos privados e grupos políticos apropriaram-se dos recursos públicos. O foco nas compras públicas era beneficiar o clero e a nobreza. No modelo patrimonialista a máquina estatal era considerada uma extensão do poder soberano, caracterizado por relações pessoais, nepotismo e corrupção. Havia uma mistura na gestão entre o público e o privado (MATOS; SOUZA; SILVA, 2019).

No final do século XIX, Max Weber escreveu seu trabalho sobre burocracia, que acabaria por influenciar o novo modelo burocrático, os conceitos de administração racional-legal, tendo como uma das principais características controlar as ações do governo, criando uma barreira para que políticos não agissem por interesses individuais. Nesse modelo foi utilizado a divisão do trabalho, a hierarquia funcional e o formalismo, estabelecendo um controle rígido dos procedimentos utilizados na Administração Pública (MATOS; SOUZA; SILVA, 2019).

No Brasil, o modelo administrativo burocrático foi institucionalizado na gestão de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, que tinha o objetivo de busca pela eficiência, a impessoalidade,

promoção dos servidores públicos com base no mérito e a eliminação da corrupção e do nepotismo, inerente ao modelo patrimonial. Na intervenção militar de 1964, foram incluídos os princípios do planejamento, descentralização, coordenação, delegação de competência e do controle (RODRIGUES, 2018).

O modelo burocrático não proporcionou agilidade na administração, nem prestação de serviços de qualidade e com baixos custos, pelo contrário, esse modelo tornou a Administração Pública lenta, cara e sem foco para o atendimento das demandas da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996).

Sem extinguir o modelo burocrático, surgiu a administração pública gerencial ou nova gestão pública, baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade, bem como na avaliação das funções com critérios de desempenho, semelhante ao da iniciativa privada. O modelo gerencial adotou a ideia de reduzir a intervenção do Estado, focada na racionalidade econômica, com políticas de caráter compensatório, em que os cidadãos são tratados como clientes (MATOS; SOUZA; SILVA, 2019).

O modelo gerencial possibilita uma nova perspectiva para prestação de serviços públicos com eficiência, utilizando conceitos aplicados nas empresas privadas, como o tratamento do cidadão como cliente, buscando satisfazê-lo.

## 2.2 Licitação Pública

O termo “licitação” é proveniente do latim *licitatione*, que significa o ato de licitar oferta de um ou mais lances ou arrematar em leilão. A prática de licitação teve início em 2.500 A.C com os fenícios, que a bordo de navios atracados nos portos ofertam seus produtos por meio de leilão. No Brasil, as licitações iniciaram em 1862, por meio do Decreto nº 2.926, que regulamentou as arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (AQUINO et al., 2018).

A Constituição Federal de 1988 e a lei 8.666/93, definiu que a finalidade da licitação é garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, porém, para Medeiros et al., (2014), essa vantagem não se limita ao melhor preço ofertado pelos fornecedores, uma vez que a economia para os cofres públicos é regra, significa validar a proposta que proporcione uma contrapartida satisfatória em relação a uma necessidade da Administração Pública, principalmente em relação a qualidade dos produtos/serviços.

Mastrodi e Brito (2017), incluiu como vantagem a aquisição de produtos ecologicamente corretos, haja vista que a longo prazo, são mais vantajosos, devido aos benefícios ambientais e sociais que os demais produtos.

A preocupação em obter a proposta mais vantajosa vem desde a idade média, nos estados medievais da Europa, onde era utilizado o sistema denominado “vela e pregão”, para contratação de obras públicas. A obra de interesse da Administração Pública era apregoada, acendia-se uma vela, enquanto a vela ardia os construtores participantes faziam suas ofertas, quando a chama se extinguia, o vencedor era quem houvesse oferecido o melhor preço (MEIRELLES, 2016).

A principal diferença entre as compras públicas em relação às compras do setor privado, está na escolha do fornecedor. As organizações privadas gozam de total liberdade para escolher o fornecedor, diferente da Administração Pública que é obrigada a atrelar a escolha do fornecedor às diretrizes legais de licitação pública. Porém, apesar dos processos de compras públicas e privadas possuírem diferenças e peculiaridades, a ideia central de ambos é a mesma: preparação de um processo, definição do objeto e recursos para a compra (WALTER; SANTOS, 2016).

Portanto, a Administração Pública deve selecionar a proposta mais vantajosa disponível no mercado, o que inclui parâmetros de economicidade, qualidade e

atendimento de critérios ecologicamente sustentáveis, quando realizar uma aquisição de produtos e serviços, utilizando um processo formal para selecionar os fornecedores.

O procedimento licitatório possui duas fases, a interna e a externa. Na fase interna, também chamada de fase preparatória, a administração deve planejar a contratação, justificar a necessidade da aquisição, definir o objeto da licitação, descrever detalhadamente o que será adquirido e quais os métodos que serão utilizados. Na fase externa, o objetivo é garantir a concorrência entre os interessados na contratação (KRAMMES, 2013).

Krammes (2013) enfatizou que é obrigatória a definição prévia do objeto que será contratado, definindo as diretrizes que servirão para a escolha dos fornecedores, ou seja, a Administração Pública deve detalhar os requisitos do objeto que será contratado. Contudo, o autor entendeu que essa tarefa é desprezada pelos gestores públicos na elaboração do projeto básico e termo referência, comprometendo a qualidade ou inviabilizando a licitação.

### **2.3 Pregão Eletrônico**

Em busca de agilidade e eficiência na execução das licitações, foi instituída a lei nº 10.520/2002 para criação de um novo tipo de procedimento licitatório, denominado pregão, caracterizado como leilão às avessas. É uma modalidade onde os fornecedores ofertam lances sucessivos, tornando-se vencedor a empresa que apresentar o menor preço para o produto licitado (ALMEIDA; SANO, 2018).

O pregão é uma modalidade de licitação do tipo menor preço para aquisição de bens e serviços comuns. A legislação definiu bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital da licitação, por meio de especificações usuais no mercado, com características básicas de disponibilidade no comércio (OLIVEIRA, 2015).

Para Oliveira (2015), a licitação ganhou muita velocidade na contratação com essa inversão das fases de habilitação e julgamento, uma vez que não perde tempo com a análise formal e burocrática dos documentos de todos os licitantes, apenas do que ofertou o menor preço.

Para Othon e Araújo (2015), o pregão é uma das modalidades mais utilizadas pelo governo municipal, estadual e federal, executando a maior parte dos recursos públicos relativos a compras e contratações.

Ademais, o pregão pode ser realizado de forma eletrônica com a utilização de recursos de tecnologia da informação, seu procedimento segue as regras básicas do pregão tradicional, porém todas as ações e comunicações da fase externa são feitas via internet (MEIRELLES, 2016).

O pregão eletrônico apresenta como vantagens: economicidade, aumento da concorrência; agilidade processual; segurança nas informações; negociação com os licitantes; recebimento de toda a documentação exigida no edital de forma eletrônica (AQUINO et al., 2018).

Embora a legislação e a literatura enfatizem a importância do menor preço nas licitações, devem ser consideradas outras variáveis de desempenho, como a tempestividade e a qualidade da entrega. A compra vantajosa para Administração Pública vai muito além da economia gerada com o menor preço, é necessário garantir a satisfação dos usuários dos bens e serviços adquiridos (REIS; CABRAL, 2018).

O pregão eletrônico se destaca das modalidades de licitação tradicionais, por ser um procedimento mais célere, haja vista a necessidade de análise da documentação, apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, além disso,

fomenta maior disputa no certame, por meio de lances entre os interessados proporcionado economicidade aos cofres públicos, sendo um dos fatores de maior relevância na realização do processo licitatório.

Todavia, o sucesso na utilização desse sistema está condicionado a outros fatores estratégicos das compras públicas, como estrutura adequada, planejamento, pessoal qualificado e informações estruturadas.

## **2.4 Dimensões estratégicas das compras públicas**

Para que se faça uma compra pública que atenda às necessidades da instituição de forma satisfatória, sendo eficiente e econômica em termos de processo, reduzindo o dispêndio financeiro, é necessário que se tenha estratégias pré-definidas antes de começar todas as etapas do processo licitatório (FENILI, 2015).

Dentro desse enfoque, os gestores públicos devem formular estratégias adequadas para aplicação na área de compras, em dimensões alinhadas à estrutura e organização da instituição, a fim de atender aos seus objetivos estratégicos e as expectativas dos usuários.

Portanto, para a completude do entendimento sobre a temática deste trabalho e para o atendimento dos objetivos específicos de analisar os fatores que têm maior relevância no contexto das compras públicas e identificar as principais dificuldades dos agentes públicos em relação às aquisições governamentais, foram definidas as seguintes dimensões estratégicas das compras públicas: estrutura organizacional, planejamento, capital humano e gestão do conhecimento.

Apresentam-se, a seguir, o levantamento realizado a partir da compreensão dos autores referenciados na pesquisa bibliográfica e nas referências acadêmicas complementares, para analisar a aplicabilidade na Embrapa dos conceitos das dimensões estratégicas das compras públicas.

### **2.4.1 Estrutura Organizacional**

A estrutura da área de compras impacta nos resultados das licitações. Para Almeida e Sano (2018), o perfil da área de compras evoluiu nas organizações, o setor passou a ser parte do processo de formulação da estratégia das organizações, com acesso direto à alta administração, interagindo melhor com os setores envolvidos no processo de aquisição, facilitando o fluxo de informações, alocação de recursos financeiros e agilizando as aquisições.

O setor de compras tem como objetivo a aquisição de bens e serviços em quantidade e qualidade desejada ao menor custo possível, sendo um prestador de serviços interno que atende as demandas dos usuários e requisitantes no tempo adequado (SIQUEIRA et al., 2017).

Para o alcance do objetivo supracitado, é necessária uma estrutura adequada. Fernandes (2016) entendeu que na Administração Pública existem estruturas desiguais em relação à função compras, e que há dificuldade de estruturação organizacional da área, inexistindo um desenho institucional consolidado.

Almeida e Sano (2018), com a intenção de averiguar e relacionar a eficiência do processo de compras públicas com relação às técnicas da administração das organizações privadas e com o método de compra dos Estados Unidos na luta contra ao gasto público desnecessário, verificou o método de compras brasileiro em relação ao arranjo e coordenação da área de compras.

Os autores mencionam que o setor de compras das organizações privadas e no âmbito das agências públicas federais norte-americanas, passaram a fazer parte do processo de formulação estratégica. A função de compras com acesso direto à alta

administração, implicou em maior agilidade e qualidade nos desenvolvimentos das atividades do setor.

Percebe-se a evolução do departamento de compras, quanto mais próximo da equipe estratégica da organização, mais satisfatório será o resultado das licitações. No mesmo sentido, Rodrigues (2018) entendeu que para o perfeito funcionamento da área de compras é necessário um trabalho conjunto entre os setores da organização, inclusive os estratégicos e os que demandam as compras.

Assim, para Almeida e Sano (2018), debaixo da ótica da dimensão “estrutura e organização de um setor de compras”, entende-se que a área de compras precisa ser vista como uma função de caráter estratégico.

#### **2.4.2 Planejamento**

Em relação ao planejamento das compras públicas, Ribeiro Filho et al., (2020) entenderam que para ter efetividade nas aquisições é necessário um planejamento organizacional, devendo ser elaborado com a participação de todos os envolvidos no processo de compras e contratações.

Para Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), o planejamento é importante para Administração Pública e para o setor privado, porém para os gestores públicos a importância é maior, haja vista a obrigação constitucional de atender a sociedade de forma eficiente.

O planejamento é o instrumento que viabiliza a Administração Pública, implementar os programas de Governo, com a finalidade de descrever suas ações pensando nas consequências e finalidades esperadas, para garantir a eficácia e eficiência nas decisões da organização (BARBOSA; MAINENTE, 2018).

Por meio da Instrução Normativa (IN) nº 1, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, foi estabelecido que cada Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG), deve elaborar anualmente o Plano Anual de Contratações (PAC), para todos os itens que pretende licitar no ano subsequente (BRASIL, 2019).

O Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), aperfeiçoou a governança e a gestão das contratações públicas, no âmbito federal, possibilitando maximizar os resultados das UASGs, otimizando os recursos públicos (BRASIL, 2022).

Conforme a Instrução Normativa citada, o setor de licitações é responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das contratações da sua organização; e os setores requisitantes são responsáveis por identificar as necessidades e realizar as demandas ao setor de licitações (BRASIL, 2019).

Ribeiro Filho et al., (2020) explicaram que o PAC contribuiu para organização de dados gerenciais, possibilitando a realização de compras em conjunto com outros órgãos públicos, proporcionando ganhos de escala. Além disso, proporciona aperfeiçoamento da governança e gestão das aquisições, transparência e controle dos recursos públicos.

#### **2.4.3 Capital humano**

O cidadão, cada vez mais consciente dos seus direitos, está mais exigente em relação à qualidade dos serviços públicos, e para que esses serviços sejam eficientes é indispensável à formação dos agentes públicos. É necessário investir em capital humano, uma vez que geralmente a área de compras possui quadro de colaboradores reduzidos, sendo desproporcional a quantidade de profissionais em relação a

demanda de aquisições. Nesse caso, é relevante capacitar esses agentes, para que possam estar mais bem preparados e minimizar os impactos da falta de pessoal (SIQUEIRA et al., 2017).

Os agentes envolvidos no processo são outro fator relevante no contexto das compras públicas, o perfil especializado dos profissionais da área de compras possibilita a implementação de ações estratégicas nas aquisições. Além de seguir os procedimentos operacionais da licitação, esses profissionais com visão estratégica otimizam e melhoram o desempenho das compras.

Para Almeida e Sano (2018), há uma evolução do perfil do profissional da área de compras, operando em menor espaço de tempo na etapa operacional, e em maior tempo na parte estratégica. O agente de compras deve possuir uma visão estratégica, uma vez que administra um grande volume de recursos financeiros.

Almeida e Sano (2018) analisaram a estrutura de um setor de compras de uma organização de médio porte e identificou que além da equipe de apoio, na estrutura havia compradores especializados, otimizando os trabalhos de pesquisa e negociação, além de um chefe responsável pela coordenação do planejamento de compras.

A evolução do perfil do comprador vem exigindo menos tempo com as atividades operacionais, concentrando suas atividades em ações mais estratégicas da área de compras. Assim, percebe-se que a especialização do profissional de compras, atuando mais tempo na parte estratégica da licitação, é um dos motivos para o resultado satisfatório das aquisições.

#### **2.4.4 Gestão do conhecimento**

Ao longo do tempo houve transformação no modelo de gestão das organizações, inicialmente as empresas procuravam obter vantagens em relação à concorrência utilizando mão de obra barata, processos padronizados e produção em massa. Esse cenário mudou, atualmente o foco das organizações estão nos processamentos de dados, na qualidade da informação e na customização de produtos e serviços. Com essa evolução, a vantagem competitiva depende da gestão dos ativos intangíveis, da aquisição de conhecimentos e do aprendizado organizacional (ENAP, 2021).

Para Matos, Souza e Silva (2019), a gestão do conhecimento tem como objetivo resguardar o conhecimento de uma instituição. Para compreender o conceito de conhecimento é necessário entender a definição de dado e informação. Dado é algo sem significado, uma simples observação sobre o estado do mundo, podendo ser feito por tecnologia ou pessoas. A informação é um conjunto de dados com relevância e propósito.

O conhecimento está relacionado a crenças e compromissos, trata-se da informação que possui uma utilidade. É composto de dois componentes, o explícito que é tangível, codificado, com estrutura formal, sistêmica e com fácil transferência, e o tácito que é intangível, de difícil formalização, comunicação e compartilhamento. (MATOS; SOUZA; SILVA, 2019).

Na Administração Pública, a gestão do conhecimento compreende o compromisso com transparência, utilização eficaz de informações, conhecimentos, visão integradora, base de dados estruturada, uso de tecnologia da informação e comunicação; objetivando as necessidades da sociedade, por meio de conhecimento voltado ao desenvolvimento de competências para alavancar a inovação, com foco nos processos (ENAP, 2021).

Para Matos, Souza e Silva (2019), a gestão do conhecimento auxilia na qualidade processual e na implantação de práticas inovadoras para enfrentar novos desafios na Administração Pública em benefício da sociedade.

Contudo, a gestão do conhecimento na Administração Pública enfrenta grandes dificuldades para sua efetiva implementação como o conhecimento concentrado e disperso, conteúdo existente de difícil acesso e desenvolvimento de gestores que entendam a importância da gestão do conhecimento para o efetivo gerenciamento do conhecimento (ENAP, 2021).

## **2.5 Dimensões do desempenho das compras públicas**

Para exercer seu papel estratégico, a gestão das compras públicas deve estar ligada à eficiência, aos resultados e à satisfação dos seus *stakeholders* (RODRIGUES, 2018).

Nishiyama et al., (2017) elucidaram que a sociedade vem exigindo cada vez mais uma organização pública eficiente, com serviços públicos que atendam satisfatoriamente às demandas da população. Os gastos públicos devem ser executados da melhor forma possível, tendo em vista que são oriundos de recursos públicos, objeto de arrecadação de tributos dos cidadãos.

Rodrigues (2018) apresentou que o desempenho das compras públicas é realizado por meio de avaliação das dimensões de qualidade, preço, celeridade, sustentabilidade e transparência. Contudo, com fundamento nos artigos selecionados neste trabalho, foi possível evidenciar que a efetividade também pode ser caracterizada como uma dimensão do desempenho, visto que avalia se o resultado da licitação alcançou um efeito positivo nos objetivos institucionais.

Portanto, para essa pesquisa, serão analisadas as seguintes dimensões de desempenho: qualidade, preço, celeridade processual, sustentabilidade, transparência e efetividade.

### **2.5.1 Qualidade**

Teixeira et al., (2012) explicaram que no século XX a qualidade era sinônimo de perfeição técnica, porém houve evolução no entendimento do conceito, definindo qualidade como a satisfação do cliente em relação ao produto.

No contexto das compras públicas, a qualidade dos produtos causa controvérsia, haja vista que a maioria dos processos licitatórios estão condicionados ao menor preço. Teixeira et al., (2012) explicaram que a legislação deu ênfase na economicidade para os cofres públicos sem normatizar os padrões de qualidade para compra de produtos por meio de licitação.

Nas compras privadas existe uma margem maior de negociação para aquisição de produtos com qualidade, uma vez que é possível realizar inspeções de qualidade do produto em qualquer fase da aquisição. Nas compras públicas, não há normas com critérios que foquem a qualidade, porém, a Administração Pública pode definir nas especificações do produto, características que assegure a qualidade, como: prazo de garantia, ergonomia, material utilizado para fabricação do produto etc (TEIXEIRA et al., 2012).

Para Medeiros et al., (2014), não é simples definir qualidade, uma vez que se trata da percepção do cliente conforme o produto atende as suas expectativas, sendo espontâneo e intrínseco a algo tangível.

Uma das causas das aquisições de produtos com qualidade “inferiores” está relacionada à falta de treinamento do solicitante em relação aos requisitos para definição da especificação do produto. Erro na descrição do material pode gerar

dúvida ou margem para oferta de produtos diferente ou inferiores ao desejado pela Administração Pública. Por isso, cabe ao solicitante definir as características do material e acompanhar o andamento do processo licitatório, inclusive no ato da entrega do produto, uma vez que a área de licitação não conhece as características de qualidade do produto solicitado (MEDEIROS et al., 2014).

O decreto 5.450/2005 estabeleceu que a indicação do produto precisa ser de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização. Para Meirelles (2001), o essencial é a definição do material dentro de normas técnicas e adequadas para que os fornecedores possam compreender e ofertar o material adequadamente às necessidades da Administração Pública.

Por isso, o bom desempenho de uma licitação vai além dos preços contratados, deve ter como alvo a satisfação dos usuários dos produtos licitados. Os fornecedores podem ser forçados a reduzir os níveis de qualidade dos produtos para tornar-se competitivo no certame. Nas licitações eletrônicas é comum um fornecedor ofertar preços abaixo do praticado no mercado, isso ocorre pela inexperiência do licitante ou na oferta de um produto de menor qualidade que atenda as especificações do edital (REIS; CABRAL, 2018).

Conforme análise nos autores citados, a dimensão de qualidade deve estar vinculada às especificações técnicas do produto/serviço, que devem ser precisas, suficientes e claras, sempre ligadas às expectativas do usuário.

### **2.5.2 Preço**

A busca pelo melhor preço é um dos motivos para realização da licitação, devido à preocupação com a utilização dos recursos públicos. A redução nos preços contratados em relação aos preços estimados na fase interna da licitação é uma variável de desempenho nas compras públicas (REIS; CABRAL, 2018).

Para Albiero e Silva (2018), a eficiência na Administração Pública é satisfazer a demanda social de forma ampla, utilizando o menor dispêndio econômico possível para atender ao objetivo comum. A eficiência é derivada da economicidade, devendo o administrador gerar os recursos de forma responsável, proporcionando uma otimização da relação custo-benefício. O autor indica que o pregão eletrônico é uma ferramenta que atende os princípios da eficiência e economia nas aquisições públicas.

Para Costa et al., (2020), o pregão é uma modalidade de licitação que se destaca por sua celeridade e eficiência, porém a economicidade gerada pelo uso desta modalidade é um dos principais fatores de destaque em relação às demais modalidades de licitação.

Neste caso, verifica-se que o pregão eletrônico representa um dos fatores de maior relevância na realização do processo licitatório, visto a possibilidade de economia no valor final dos produtos/serviços e na celeridade da licitação.

### **2.5.3 Celeridade processual**

Para Costa et al., (2020), a falta de comunicação entre o requisitante e o setor de compras influencia na celeridade do processo licitatório, sendo necessário acabar com ruídos e ações desnecessárias para melhorar o desempenho nos processos de compras e circulação das informações.

Diferentemente das compras realizadas dentro das empresas privadas, as compras públicas devem atender a um processo licitatório burocrático. A demora na conclusão das licitações pode impactar negativamente no atendimento do interesse público. No estudo de Almeida e Sano (2018), foi constatado que a demora na

execução das licitações pode causar prejuízos na manutenção das atividades da gestão pública e afetar a execução da missão institucional, bem como a devolução de recursos orçamentários aos cofres do Governo Federal, quando a conclusão dos processos licitatórios ocorre fora do exercício financeiro.

Por isso, um dos desafios do gestor público é solucionar a problemática que envolve a morosidade nos processos administrativos (RODRIGUES, 2018).

Devido a predominância na Administração Pública, de um modelo burocrático ultrapassado e não funcional, conforme explicou Rodrigues (2018), evidencia-se que a utilização do conhecimento tácito do requisitante, em relação ao objeto licitado, contribui para a agilidade das compras públicas.

#### **2.5.4 Sustentabilidade**

As mudanças climáticas, o desmatamento acelerado, as inundações, deslizamentos de terras, racionamento de água, energia e outros problemas ambientais têm sido preocupação em todo o planeta. Desde a revolução industrial na Inglaterra, no século XVIII, houve mudança no modo de produção que afeta a natureza, intensificando sua degradação. Para mudar esse cenário, especialistas alertaram que a natureza não é uma fonte inesgotável de recursos e que é necessária uma mudança de comportamento em nível mundial (MASTRODI; BRITO, 2017).

Neste contexto, para promover o desenvolvimento sustentável, o governo como consumidor deve realizar licitações considerando os fatores de sustentabilidade em sua tríplice dimensão (econômica, ambiental e social), com critérios de referência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia (GICO JR; LAUTENSCHLAGER, 2016).

Gico Jr e Lautenschlager (2016), explicaram que a Administração Pública é obrigada a realizar licitações com critérios de sustentabilidade, conforme o art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo impulsionada pela Instrução Normativa nº 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – IN nº 01/2010 SLTI-MPOG.

A Instrução Normativa citada, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública, é considerada o primeiro marco legal que estabelece critérios de sustentabilidade nos processos de compras públicas, estabelecendo as compras públicas sustentáveis ou licitações sustentáveis (LARA et al., 2015).

Para Gico Jr e Lautenschlager (2016), a utilização das licitações sustentáveis pelo governo traz benefícios para a imagem da Administração Pública, porém, ainda existem desafios a serem superados na efetivação desta política pública.

Para Paes et al., (2019), as compras públicas sustentáveis precisam superar os desafios de falta de informação sobre os produtos sustentáveis, problemas de ordem financeira e a falta de conhecimento e conscientização ambiental para efetivamente serem implementadas na Administração Pública.

#### **2.5.5 Transparência**

A publicidade dos atos administrativos é um princípio que deve ser seguido por todos os agentes públicos, previsto na constituição federal e no artigo 5ª da lei de licitações nº 14.133/2021. A lei nº 12.527/2011, que regulamentou o acesso às informações, conforme o inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §

2º do art. 216 da Constituição Federal, estabeleceu que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão para os interessados.

Além disso, a lei 13.303/2016, estabelece que as empresas públicas têm que observar os requisitos de transparência em relação às licitações e os contratos celebrados. A lei de acesso à informação prevê a disponibilização de informações referente à utilização de recursos públicos, sobre as licitações e contratos administrativos da Administração Pública, com a divulgação das informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

Para Felini (2016) e Rodrigues (2018), a lei de licitações preconiza a publicidade e a transparência de todos os atos do processo licitatório, devendo ser considerada como uma das dimensões do desempenho das compras públicas.

Todavia, a condução do processo licitatório implica no tratamento de dados pessoais dos licitantes, na forma da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), nº 13.709/2018. A lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, com o objetivo de proteger os direitos de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Como condição para participar de licitações, os fornecedores devem fornecer para a Administração Pública diversos dados pessoais, como por exemplo: documentos de identificação; endereços físicos; estado civil; endereço etc. Essas informações constarão no processo administrativo e devem ser objeto de tratamento por parte da Administração Pública. Os dados relativos à pessoa jurídica não são alcançados pela Lei Geral de Proteção de Dados e são públicos.

Portanto, com exceção de dados pessoais dos representantes das empresas licitantes, os agentes públicos devem dar transparência em todos os atos referentes às compras públicas para que os usuários, requisitante ou qualquer cidadão possa acompanhar cada etapa do processo licitatório, podendo ter a oportunidade de interferir na contratação, caso entenda ser necessário.

### **2.5.6 Efetividade**

Oliveira (2015) explicou que o conceito de efetividade na Administração Pública é à medida que se verifica o grau da eficiência e a eficácia sobre os reais benefícios ao cidadão. Os gestores públicos devem atender as demandas e anseios da sociedade com respostas efetivas.

No mesmo sentido, Castro (2006) entendeu que a efetividade na área pública gera resultados que trazem benefício à população, é mais abrangente que a eficácia, haja vista que indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade demonstra se o objetivo trouxe evidentes melhorias aos objetivos propostos.

Para Malischeski et al., (2013), a efetividade é o alcance aos objetivos estratégicos definidos e a capacidade de obter os resultados pretendidos, sendo mais complexa que a eficiência e eficácia.

Por isso, é necessário analisar se as aquisições públicas contribuem positivamente para o desempenho do trabalho dos usuários, dentro da organização, haja vista que esse resultado impacta nos objetivos institucionais, e consequentemente em benefício à população.

## **2.6 Agentes envolvidos no processo licitatório**

Para condução do processo licitatório são necessários vários atores que perpassam as fases da licitação e as posteriores à contratação. Na fase interna é

identificada a demanda, sinalizando para o responsável pela requisição para efetuar o pedido de compra. Esse pedido deve ser analisado quanto às questões técnicas e orçamentárias. Em seguida, os agentes do setor de licitações elaboram o edital e realizam a licitação, que deverá ser homologada pelo ordenador de despesas. O material será entregue pelo vencedor da licitação. O setor requisitante deverá atestar a conformidade do material com a requisição realizada na fase de planejamento da licitação. No final do ciclo, os usuários, servidores e/ou cidadão envolvidos usufruem do material (OLIVEIRA, 2015).

Todos os agentes públicos desenvolvem um papel no processo licitatório, seja realizando uma requisição, conduzindo o processo de compra ou apenas utilizando o produto/serviço contratado.

Para atender aos objetivos da presente pesquisa, foram considerados apenas os principais agentes envolvidos no processo licitatório: usuário, requisitante e comprador. Para Rodrigues (2018), esses são os responsáveis por definir os principais critérios do objeto a ser licitado e da definição das regras da licitação. Os demais agentes possuem papéis secundários aos objetivos da pesquisa, como por exemplo: verificação da legalidade do processo, autorizações dos procedimentos, reserva orçamentária e entrega do material licitado.

### **3. Resultados e Discussão**

A evolução da licitação passou pelos três modelos de gestão pública ao longo da história. No modelo patrimonialista a licitação foi utilizada como instrumento de corrupção e a busca de interesse pessoal em detrimento do interesse público. O modelo burocrático ainda tem muita importância para moralizar as compras públicas e democratizar o processo licitatório, dificultando as práticas dos agentes públicos que podem causar prejuízo para sociedade. O modelo gerencial prevê que os processos licitatórios sejam realizados de forma que atendam e satisfaçam os usuários de serviços públicos.

Com base na pesquisa bibliográfica e documental foi possível evidenciar que pelas principais características dos três modelos, a Embrapa experimenta o burocrático e gerencial.

#### **3.1 Processo licitatório da Embrapa**

O processo licitatório da Embrapa é regido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 13.303/2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, também possui um conjunto de normas para realizar as contratações das estatais, com a finalidade de atender o interesse público.

Com objetivo de estabelecer orientações e diretrizes referentes à realização de procedimentos licitatórios, em atendimento ao artigo 40 da lei nº 13.303/2016, a Embrapa definiu o seu Regulamento de Licitações, Contratos e Convênios (RLLC). O regulamento é um documento orientador para os agentes envolvidos no processo licitatório, contendo as modalidades de licitação, as etapas do processo e os critérios para aquisição de bens e serviços (EMBRAPA, 2022).

O processo licitatório da Embrapa, inicia-se com a requisição do produto ou serviço pelo requisitante, sendo finalizado com a entrega do objeto para o usuário, seguindo o fluxo, conforme a Figura 1.

**Figura 1 - Fluxo do processo licitatório da Embrapa**



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas normas da Embrapa, 2023.

De acordo com os dados divulgados no Painel de Compras do Ministério da Economia, a Embrapa realizou em média 3.900 processos de compra por ano, considerando todas as modalidades de contratação, conforme a Tabela 1 (BRASIL, 2022).

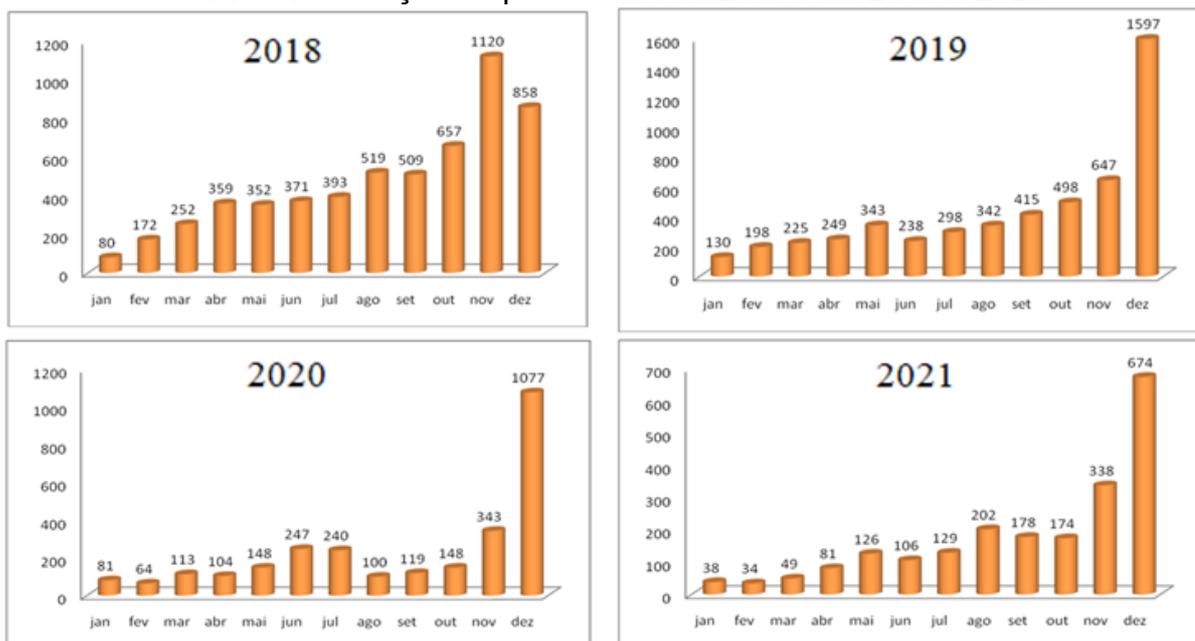
**Tabela 1 - Processos de compra da Embrapa**

Ano	Qtd de processos	Qtd de itens	Valor homologado
2018	5.642	44.891	R\$ 339.906.200,25
2019	5.180	38.191	R\$ 248.176.875,21
2020	2.784	24.705	R\$ 291.962.964,60
2021	2.129	22.628	R\$ 323.337.405,23

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

A maior demanda de processos de compra da Embrapa ocorreu no segundo semestre, com ênfase nos meses de novembro e dezembro, conforme ilustrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Relação de processos realizados em 2018 a 2021**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Percebe-se que o volume de processos de compra da Embrapa concentra-se no final do ano, coincidindo com o prazo final para execução orçamentária do poder público. Essa demanda de trabalho concentrado em apenas dois meses do ano pode afetar o resultado das licitações da empresa, tornando-se uma dificuldade para o gestor conduzir o processo licitatório, haja vista que a não completude da licitação dentro do exercício financeiro pode acarretar na devolução dos recursos à Secretaria do Tesouro Nacional, conforme a programação orçamentária e financeira.

Segundo Soares (2019), normalmente o Governo Federal libera no final do ano a maior parte dos recursos orçamentário para as instituições públicas, gerando uma imprevisibilidade por parte dos administradores públicos, uma vez que poderá ocorrer cortes no orçamento ou nem ser liberado. Se não houver um planejamento adequado e estratégias previamente definidas, os gestores serão forçados a remanejar o seu orçamento para as demandas exequíveis, considerando o valor disponível e o prazo para execução, podendo deixar de atender as necessidades de maior relevância, como por exemplo, os produtos para as pesquisas da Embrapa.

Dessa forma, entender a contextualização da área de licitação, em relação às dimensões estratégicas e de desempenho que as envolvem, na percepção dos colaboradores da empresa, contribui para o alcance dos objetivos da pesquisa.

### 3.2 Percepção dos colaboradores em relação ao processo

Foi aplicado um questionário, elaborado na plataforma do Google *Form*, encaminhado por e-mail, entre os dias 05 e 15 de setembro de 2022, para todos os empregados da empresa.

A população da presente pesquisa corresponde ao total de 8.037 colaboradores da Embrapa. A amostra que compõem este estudo é definida como não probabilística (acidental), haja vista a utilização de critério determinado de enviar um questionário para todos os colaboradores da empresa, mediante participação voluntária. Para Richardson (1999) a amostra acidental é um subconjunto da população com os elementos que se pôde obter, não caracterizando uma amostra exaustiva de todos os subconjuntos da população.

Participaram da pesquisa aqueles que optaram por livre e espontânea vontade, sendo que cada participante se classificou no âmbito do processo de compras, (usuário, requisitante e comprador). Obteve-se, ao final, 444 respondentes, não identificados, entre analistas, pesquisadores, técnicos e assistentes.

No que pese aos dados coletados, inicialmente abordou-se a caracterização dos respondentes, conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Caracterização dos respondentes**

Variável	Categoria	Quantidade	%
Tempo de serviço na Embrapa	5 a 10 anos	35	7,88
	11 a 16 anos	201	45,27
	17 a 22 anos	78	17,57
	23 a 28 anos	33	7,43
	Mais de 28 anos	97	21,85
Cargo	Pesquisador	155	34,91%
	Analista	196	44,14%
	Técnico	67	15,09%
	Assistente	26	5,86
Sexo	Masculino	241	54,28%
	Feminino	198	44,59%
	Prefiro não dizer	5	1,13%
Faixa etária	De 26 a 35 anos	7	1,58%
	De 36 a 45 anos	161	36,26%

	De 46 a 55 anos	139	31,31%
	De 56 a 65 anos	105	23,65%
	Acima de 65 anos	32	7,21%
<b>Nível educacional</b>	Ensino médio	21	4,73%
	Ensino superior	53	11,94%
	Pós-graduação <i>lato sensu</i>	121	27,25%
	Mestrado	88	19,82%
	Doutorado	161	36,26%

Fonte: Elaborado pelos autores, dados obtidos na pesquisa, 2023.

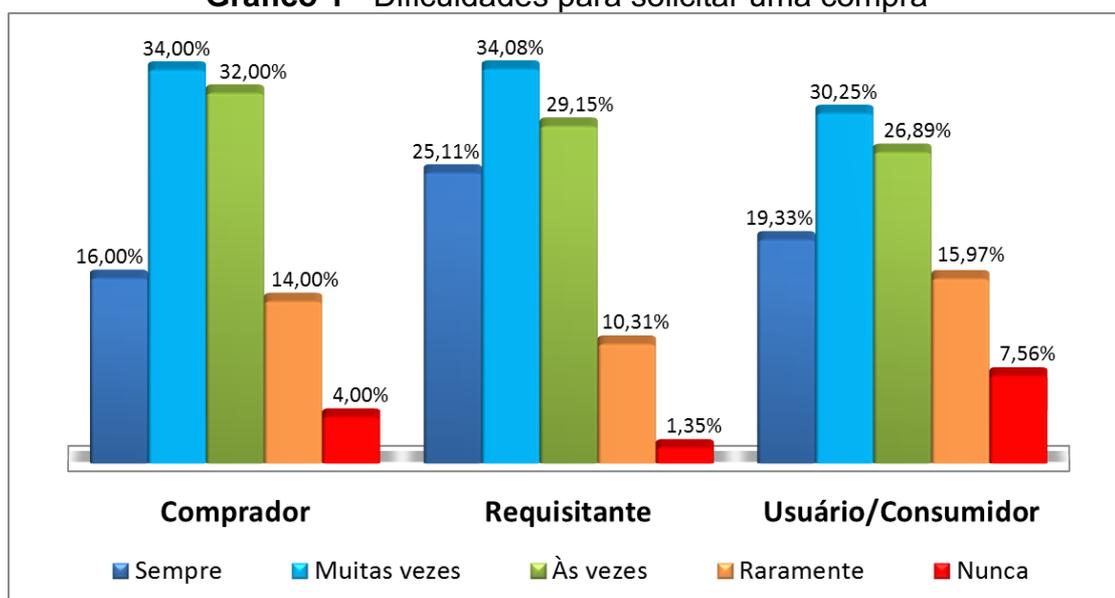
Os dados indicam que a maioria dos respondentes (53,15%) possuem menos de 16 anos na Embrapa, 25% possuem entre 17 a 28 anos de serviço e 21,85% mais de 28 anos de empresa. Em relação ao cargo dos respondentes, observou-se que a composição da amostra é de 44,14% de analistas, 34,91% de pesquisadores, 15,09% de técnicos e apenas 5,86% de assistentes, destacando-se a participação considerável dos pesquisadores, que são os principais usuários dos produtos e serviços utilizados nas pesquisas e nas tecnologias da empresa.

Quanto ao sexo dos participantes, 54,28% são masculino e 44,59% feminino, 1,13% preferiram não informar. A faixa etária dos respondentes está dividida em 36% de 36 a 45 anos, 31,31% de 46 a 55 anos, 23,65% de 56 a 65 anos e apenas 1,58% de 26 a 35 anos. Quanto ao papel principal exercido no processo, 50,23% são requisitantes, 36,49% apenas usuários e 13,29% compradores.

Observou-se que, das respostas obtidas, o papel do comprador é exercido, em sua maioria, por analistas (67,80%). O papel do requisitante é exercido em sua maioria, por pesquisadores (48,88%), porém possui uma parcela (34,98%) significativa de analistas. O papel de usuário é exercido em sua maioria por analistas (75,93%).

No que diz respeito às solicitações de compras, conforme o Gráfico 2, observou-se que a maioria dos respondentes encontram dificuldade, em muitas vezes, para elaborar o documento basilar do processo licitatório.

**Gráfico 1 - Dificuldades para solicitar uma compra**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Destaca-se, que para todos os papéis exercidos pelos colaboradores, há um percentual significativo de respondentes que afirmaram encontrar dificuldades para solicitar uma compra. Os resultados demonstram que 50% dos compradores e 59,19% dos requisitantes sempre ou muitas vezes encontraram dificuldades. Embora os usuários não realizaram diretamente as solicitações, 49,58% também afirmaram no mesmo sentido. O resultado indica que pelo menos metade dos colaboradores encontram frequentemente dificuldades para elaborar uma demanda de compra.

Quando questionado quais são as dificuldades encontradas, obteve-se 284 respostas. Essas respostas foram categorizadas nas dimensões estratégicas das compras e dimensões do desempenho das compras, com exceção das respostas relacionadas aos temas: sistema de compras e catálogo de materiais/serviços.

A Embrapa utiliza desde 2018 um software de solução integrada de gestão - solução ERP (*Enterprise Resource Planning*), que inclui o módulo de compras para uso de todas as unidades da empresa. Todavia, conforme o pregão eletrônico nº 18/2021, foi contratada uma empresa para realizar os serviços de suporte e sustentação desta solução. A fase de sustentação de um ERP pode implicar em ajustes e mudanças na configuração do sistema conforme as necessidades dos usuários. Por isso, o fato desse sistema ainda não estar estabilizado, é um dos fatores de dificuldades para realizar o pedido de compra.

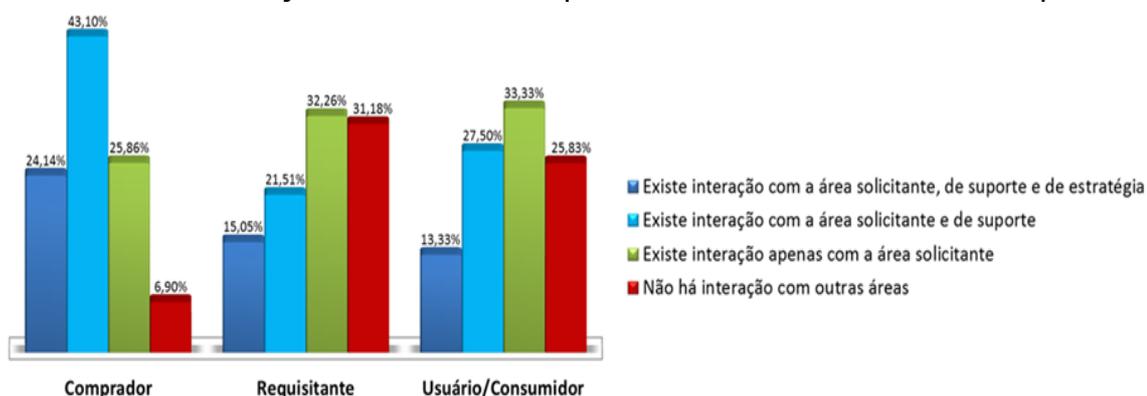
Em relação ao catálogo de materiais/serviços, a Embrapa contratou em 2021, uma empresa especializada para governança do seu catálogo de materiais, porém, conforme apontamentos pelos respondentes, ainda há incongruências em relação a padronização e qualidade das especificações dos materiais, principalmente em relação aos produtos de pesquisa.

### 3.2.1 Percepção em relação às dimensões estratégicas das compras

Almeida e Sano (2018) apresentaram os estágios evolutivos do departamento de compras, que inicia no perfil operacional e vai até o perfil estratégico. Quanto mais próximo do último estágio mais satisfatório serão as licitações.

Para o avanço de estágio é necessária interação com outros setores da organização, como a área solicitante, de suporte e estratégica. Foi questionado aos colaboradores da Embrapa sobre a interação do setor de compras com as demais áreas da empresa. No Gráfico 3 são apresentadas as respostas.

**Gráfico 2** - Interação da área de compras com as demais áreas da empresa



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Os resultados indicam uma visão divergente dos compradores em relação aos requisitantes e usuários. Conforme o Gráfico 3, a opção mais escolhida (43,10%) pelos compradores foi referente a existência de interação da área de compras em conjunto com a área solicitante e as áreas de suporte (Tecnologia da Informação, Gestão de Pessoas, Setor de Laboratórios, Setor de Campos Experimentais e Setor de Manutenção).

As respostas dos requisitantes e usuários foram parecidas, seguindo uma ordem de escolha próxima uma da outra, com pouca diferença no percentual. Para esses respondentes a área de compras está distante da área estratégica. Embora a maioria (32,26% e 33,33% respectivamente), indicou que existe interação da área de compras apenas com o solicitante, uma parcela considerável (31,18% e 25,53% respectivamente) indicou que não há interação com outras áreas.

Observou-se que existe uma percepção dos respondentes de que há um distanciamento do setor de compras com as áreas demandantes e da Sede da Embrapa com as Unidades Descentralizadas. Para os respondentes, essa falta de sintonia impacta negativamente na interação da área de pesquisa com a área de compras, gerando mais dificuldades para os processos de compras, e em outros casos comprometendo os resultados das compras.

Dessa forma, os resultados indicam que na percepção dos compradores a área de compras da Embrapa está mais próxima do perfil estratégico. Os requisitantes e usuários possuem uma percepção oposta, enxergam que a área de compras está mais próxima do perfil operacional.

Foi questionado aos requisitantes e aos usuários, se eles comunicam, para a área de compras, sua opinião em relação aos produtos/serviços adquiridos no processo de compras da Embrapa.

Pôde-se notar que 48,64% dos requisitantes comunicam frequentemente para a área de compras suas avaliações sobre um produto ou serviço. Já os usuários, 78,26% comunicam para a área de compras, às vezes, raramente ou nunca, suas avaliações, sendo que apenas 10,87% comunicam frequentemente.

Em relação ao planejamento de compras, conforme o resumo executivo do relatório de auditoria interna (aberto ao público), a Embrapa não elabora o Plano Anual de Contratações (PAC), documento que consolida a previsão de todos os produtos e serviços que a organização pretende comprar no ano subsequente. Foi apontado no respectivo documento a importância dos potenciais benefícios atrelados ao PAC, como economia de escala, otimização dos recursos de pessoal, controle de prazos e mitigação do fracionamento de despesas (EMBRAPA, 2020).

Por isso, foi questionado aos colaboradores se eles estão dispostos a contribuir com o levantamento da demanda de produtos e serviços, caso seja implementado o Plano Anual de Contratações da Embrapa.

A maioria dos respondentes estão dispostos a colaborar com o desenvolvimento de um planejamento anual corporativo, sendo que 82% dos compradores indicaram que, sempre ou muitas vezes, estão dispostos a contribuir com o levantamento da demanda de produtos e serviços, seguido de 65,61% dos requisitantes e 51,53% dos usuários.

No que concerne a dimensão estratégica referente ao capital humano, o resumo executivo do relatório de auditoria interna da Embrapa, constatou a necessidade de definição da força de trabalho ideal, de perfil profissional, de capacitação e de procedimentos para sucessão das funções de liderança referente a gestão da área de compras, destacando a sobrecarga de trabalho indicada por alguns colaboradores (EMBRAPA, 2020).

Almeida e Sano (2018) demonstraram o estágio de desenvolvimento do perfil do comprador, que vai do primitivo, sem qualificações especiais, até o avançado, com qualificação profissional que atua em questões estratégicas.

Por isso, foi questionado aos colaboradores sobre o trabalho da equipe de compras da Embrapa. Para a maioria dos compradores (55,36%), eles possuem um perfil avançado, executam análises nos pedidos de compras, negociações com as partes envolvidas no processo, diligências para reduzir os gastos do processo e elaboram estratégias para condução do processo de compras. Porém, 14,29% dos próprios compradores possuem uma percepção oposta, entendem que executam apenas tarefas burocráticas da área, entendimento seguido por 32,29% dos requisitantes e 30,65% dos usuários.

Por meio da análise documental foram identificadas e analisadas as práticas de gestão do conhecimento presentes na área de compras da Embrapa. Os resultados indicam que a principal prática do conhecimento estabelecida foi a gestão eletrônica de documentos.

Todos os documentos do processo licitatório estão inseridos no Sistema do Eletrônico de Informação (SEI), gerando benefício de economicidade, transparência e redução dos fluxos de trabalho, além de propiciar agilidade no processo de compras, haja vista que tanto os agentes públicos (compradores, requisitantes e usuários) como as empresas utilizam o sistema (EMBRAPA, 2022).

Por meio de análises no regulamento de licitações, contratos e convênios da Embrapa percebe-se a prática de normalização e padronização dos processos, haja vista que este documento apresenta condições e regras sobre as aquisições e de como realizar os procedimentos, conforme a legislação de licitação.

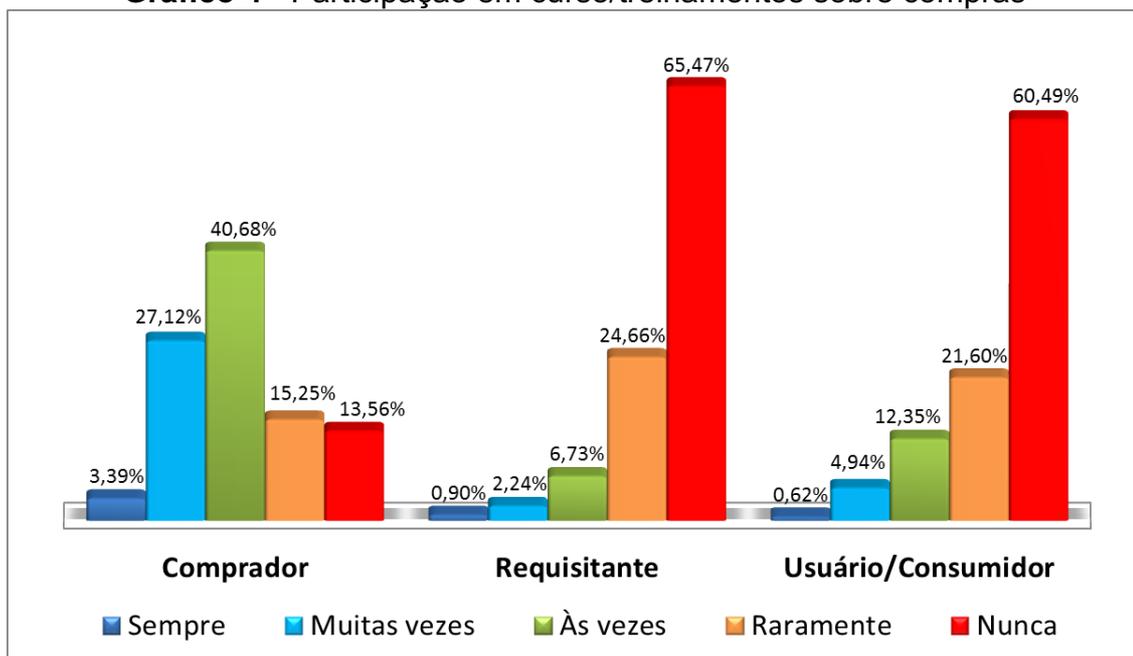
Na intranet da empresa, possui a trilha de aprendizagem, contendo vídeos sobre o sistema de compras e detalhamento dos passos necessários para execução de atividades, documentos com fluxos que detalham o processo licitatório, mapeamento do processo de compras, manuais, POPs e cursos on-line.

Para avaliar a percepção dos colaboradores em relação a essa temática, foi questionado se eles identificam alguma prática de gestão do conhecimento na área de compras, obteve-se 189 respostas. A prática mais citada pelos respondentes foi o Procedimento Operacional Padrão (POP), além de outras como: mapeamento de processos, sistema SEI, capacitações; normas, minutas padronizadas; Comunidades de prática; Portal com Instruções; Portal com instruções, e vídeos; Manual; Benchmarking, Análise e Melhoria de Processos (AMP).

Medeiros et al., (2014), enfatizaram que um dos fatores que ocasionam compras indesejadas é a falta de treinamento do solicitante em relação às especificações dos produtos. Para Siqueira et al., (2017), é relevante capacitar os agentes de compras para propiciar eficiência nos serviços públicos.

Por isso, foi questionado aos colaboradores se nos últimos 10 anos eles participaram de curso ou treinamento que abordou algum assunto sobre as compras públicas. No Gráfico 4 são apresentadas respostas.

**Gráfico 4 - Participação em curso/treinamentos sobre compras**



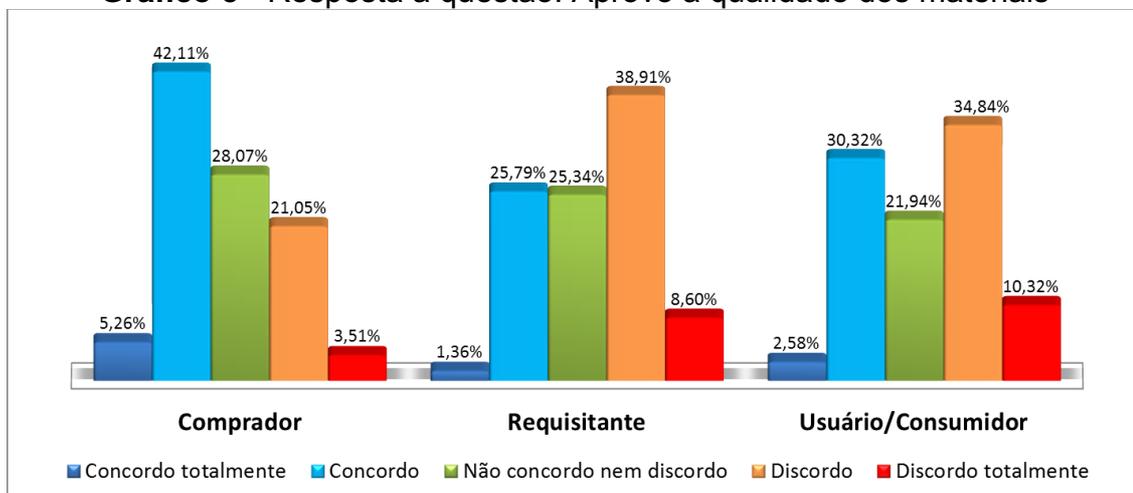
Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observou-se que nos últimos dez anos a maioria dos compradores (86,44%) participaram de algum treinamento, inerente à sua área de atuação. Todavia, durante esse período a maioria dos requisitantes (65,47%) e usuários (60,49%) não participaram de nenhuma capacitação em relação às compras públicas, o que pode implicar diretamente na qualidade do processo, uma vez que são os responsáveis por elaborar as especificações dos produtos.

### 3.2.2 Percepção em relação às dimensões do desempenho das compras

Em relação à dimensão de qualidade, foi apresentado aos colaboradores a afirmação: aprovo a qualidade dos materiais. Observou-se que os requisitantes e usuários tendem a discordar (47,51% e 45,16% respectivamente), já os compradores tendem a concordar (47,37%), conforme demonstrado no Gráfico 5.

**Gráfico 5 - Resposta à questão: Aprovo a qualidade dos materiais**

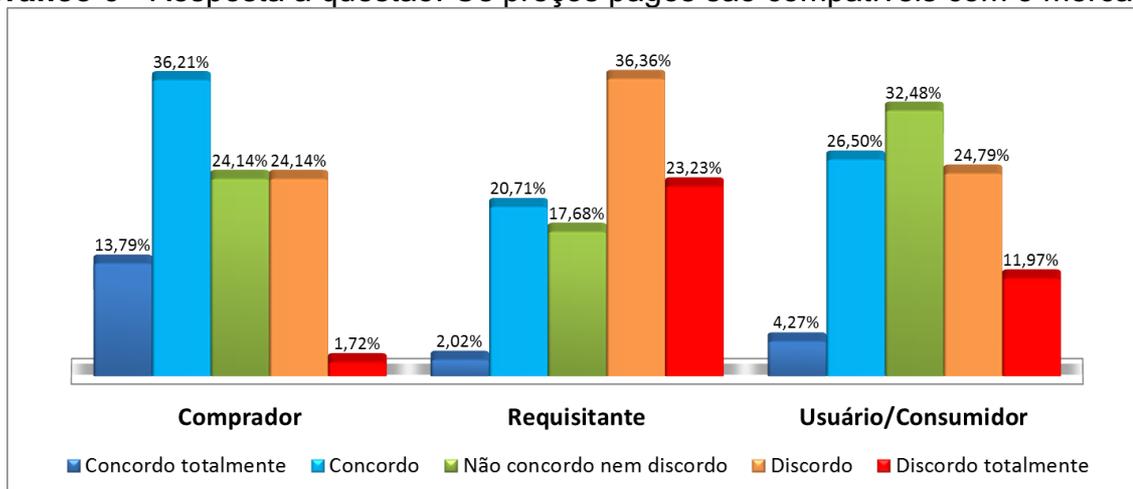


Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observou-se que não foram positivas as opiniões dos colaboradores sobre a qualidade dos materiais, principalmente pela dificuldade de materializar a qualidade por meio de especificação, além disso, foram indicados problemas em relação aos fornecedores, que na percepção dos colaboradores, ofertam e/ou entregam produtos de baixa qualidade.

Considerando as manifestações dos respondentes em relação a qualidade dos produtos, foi avaliado a dimensão de desempenho referente ao preço contratado. Foi questionado aos colaboradores sua percepção sobre a compatibilidade dos preços contratados pela Embrapa em relação ao praticado no mercado. No Gráfico 6 são apresentadas respostas.

**Gráfico 6** - Resposta à questão: Os preços pagos são compatíveis com o mercado



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observou-se no Gráfico 6 que a metade dos compradores tendem a concordar (50%) que os preços pagos nos processos de compras são compatíveis com os preços de mercado, 24,14% dos respondentes são neutros e 25,86% discordam dessa afirmação. Por outro lado, a maioria dos requisitantes (59,59%) tendem a discordar dessa afirmação. Para os usuários, embora a maioria (36,76%), tendem a discordar dessa afirmação, 36,48% dos respondentes são neutros e 30,77% tendem a concordar.

Conforme manifestação dos respondentes, observou-se que a utilização do pregão eletrônico influencia na oferta de materiais de baixa qualidade pelos fornecedores.

Reis e Cabral (2018) alertaram que é comum, em licitação eletrônica, as empresas ofertarem preços abaixo do mercado na expectativa de entregar produto que não atende às condições do edital. Neste caso, Nunes et al., (2007) orientaram incluir no edital de licitação a exigência de apresentação de amostra do produto ofertado, para que a Administração Pública possa validar a qualidade do material exigido no certame. Por isso, a aquisição de produtos com a qualidade esperada pelos usuários, ainda é um desafio que os gestores públicos precisam superar.

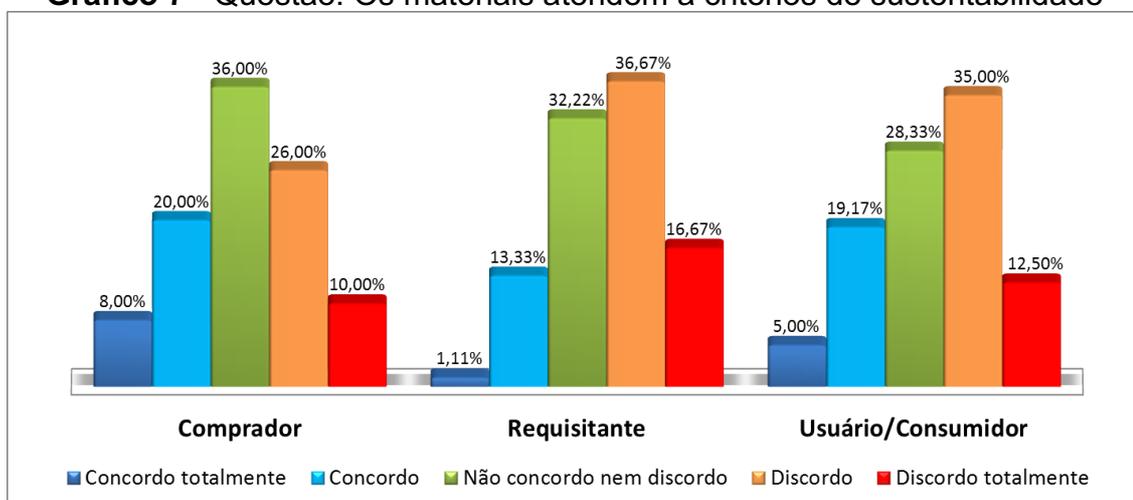
No que concerne à dimensão de celeridade processual, foi apresentado aos colaboradores a afirmação: O tempo entre o pedido e a entrega são adequados. Observou-se uma convergência entre os colaboradores. Para 53,45% dos compradores, 81,08% dos requisitantes e 64,33% dos usuários, a tendência é discordar de que o tempo entre o pedido e a entrega é adequado.

Notou-se que a maioria dos respondentes indicaram que o principal motivo para essa tendência é a burocracia em relação ao processo de compras na Embrapa. Além disso, alguns respondentes alegaram que a demora na conclusão do pedido de compra impacta negativamente nos projetos de pesquisa.

No que pese à dimensão de sustentabilidade, a Embrapa possui o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), um dos objetivos é incorporar critérios de sustentabilidade nos processos de compras e contratações. As contratações representam as maiores despesas deste plano, haja vista a abrangência dos temas que envolvem os produtos e serviços, tornando uma dificuldade incluir critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios (EMBRAPA, 2021).

Para avaliar a percepção dos colaboradores, foi apresentado no questionário a afirmação que os produtos atendem a critérios de sustentabilidade. No Gráfico 7 são apresentadas respostas.

**Gráfico 7 - Questão: Os materiais atendem a critérios de sustentabilidade**



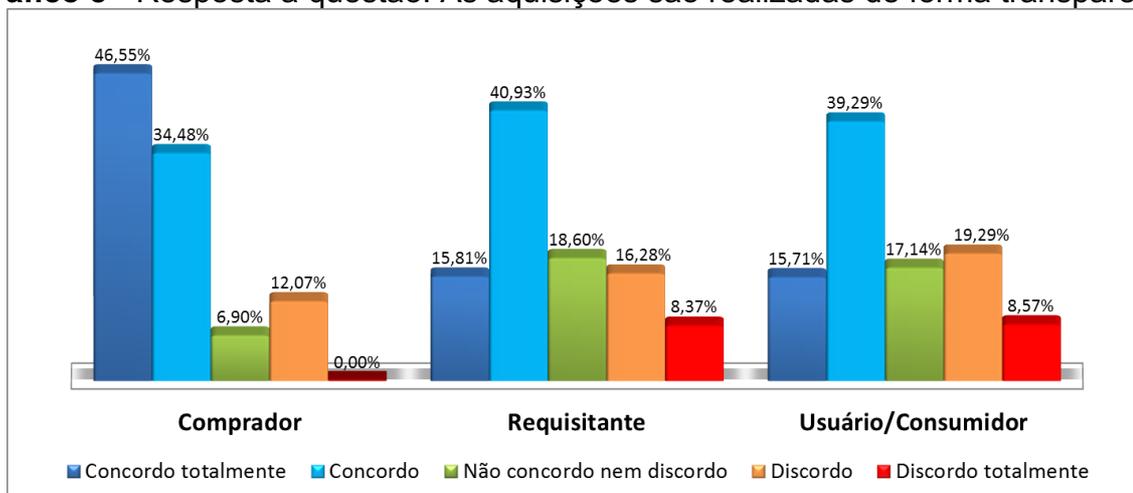
Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observa-se, que os compradores tendem para a neutralidade, tendo em vista que 36% dos respondentes não concordam e nem discordam, 28% concordam e 36% discordam. Os requisitantes e usuários tendem a discordar (53,34% e 47,50% respectivamente).

A Embrapa possui um arcabouço normativo com orientações e critérios de sustentabilidade para utilização nos processos licitatórios. Porém, embora a empresa tenha diretrizes sobre a aplicabilidade dos critérios sustentáveis nos editais de licitação, ainda há pouca opção de práticas sustentáveis nas compras da empresa.

Para avaliar a percepção em relação à dimensão de transparência do processo de compras da Embrapa, foi apresentada a afirmação que as aquisições da Embrapa são realizadas de forma transparente. No Gráfico 8 são apresentadas algumas respostas.

**Gráfico 8 - Resposta à questão: As aquisições são realizadas de forma transparente**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observou-se que a maioria dos respondentes concordam com a afirmação que as aquisições são realizadas de forma transparente, sendo 81,03% dos compradores e 56,74% dos requisitantes e 55% dos usuários.

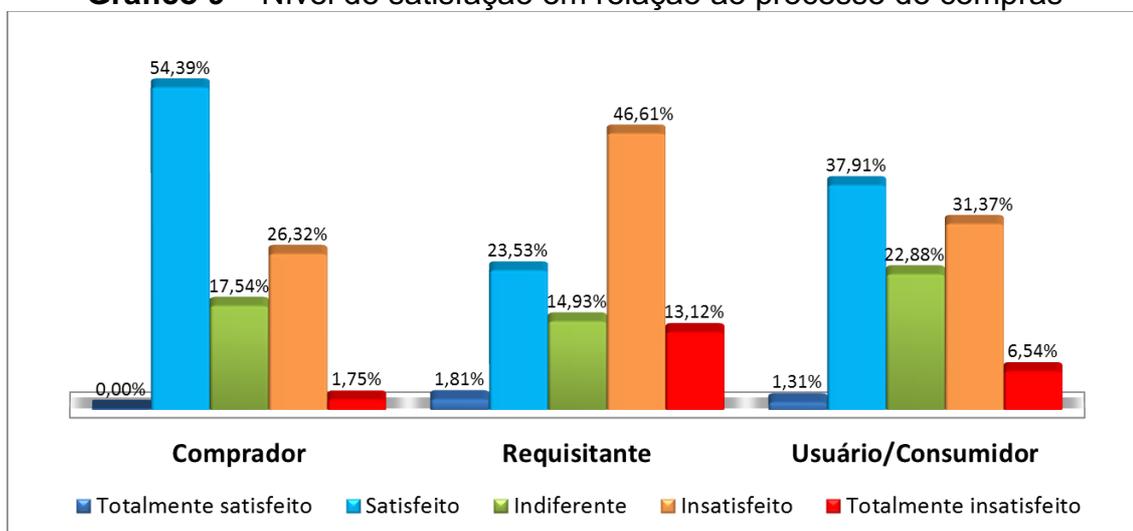
Em relação à dimensão de efetividade, foi apresentado aos colaboradores a afirmação: Os materiais atendem às necessidades das suas atividades funcionais. Verificou-se que a maioria tende a concordar, sendo 68,42% dos compradores, 44,59% dos requisitantes e 53,21% dos usuários.

No mesmo sentido, quando perguntado se os materiais adquiridos contribuem para o alcance dos objetivos da Embrapa, a maioria dos colaboradores também concordaram com essa afirmação, sendo 68,42% dos compradores, 49,07% dos requisitantes e 54,16% dos usuários.

### 3.2.3 Satisfação e expectativas dos colaboradores da Embrapa com o processo

No gráfico 9, apresenta-se a distribuição percentual referente ao nível de satisfação em relação aos processos de compras da Embrapa.

**Gráfico 9 – Nível de satisfação em relação ao processo de compras**

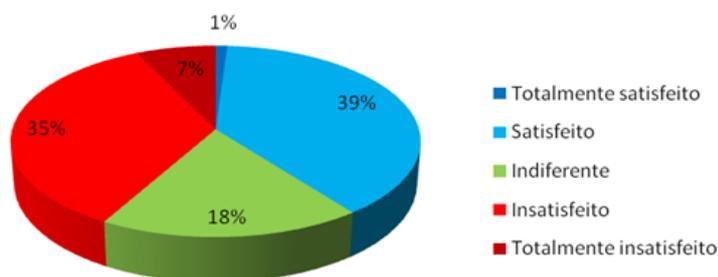


Fonte: Elaborado pelo autores, 2023.

Observou-se que a maioria dos compradores (54,39%) indicaram satisfação com o processo de compras da Embrapa, porém 28,07% possuem uma percepção contrária. A maioria dos requisitantes (59,73%) indicaram insatisfação com o processo, porém 25,34% indicaram o contrário. Embora 39,22% dos usuários tenham indicado satisfação com o processo, esses respondentes tendem a um equilíbrio, haja vista que 37,91% indicaram insatisfeito e 22,88% são indiferentes.

De forma consolidada, observou-se um equilíbrio quanto a satisfação com o processo licitatório, haja vista que 42% tendem para insatisfação, 40% tendem a satisfação e 18% dos respondentes são indiferentes, conforme o Gráfico 10.

**Gráfico 10** - Satisfação dos colaboradores em relação ao processo (consolidado)

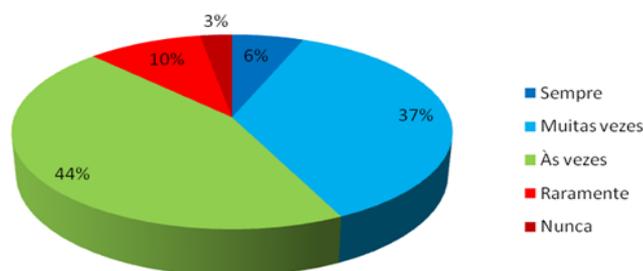


Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

No que pese as expectativas com o processo de compras, para a maioria dos compradores (62,27%), a percepção é positiva. Já para a maioria dos requisitantes (50,45%) e usuários (47,68%) às vezes o processo atende suas expectativas.

Ao analisar a percepção dos colaboradores de forma consolidada, o Gráfico 11 evidencia que para 87% dos respondentes, suas expectativas em relação ao processo de compras, em algum momento são atendidas e para 13% dificilmente isso acontece. Destaca-se a divisão de 44% perceberem que às vezes as expectativas são atendidas, porém 43% dos respondentes percebem que suas expectativas frequentemente são atendidas.

**Gráfico 11** - Atendimento das expectativas em relação ao processo (consolidado)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

### 3.3 Recomendações propositivas

Para viabilizar uma interação da área de compras com a equipe estratégica da organização, sugere-se a criação de um comitê corporativo de compras da Embrapa, de caráter consultivo e deliberativo, composto por um colegiado interdisciplinar, tais como: membros das áreas de pesquisa e inovação, negócios, governança, finanças e contratações, para tratar sobre temas de alta relevância no que concerne à gestão das compras, como a análise e aprovação de normas e diretrizes, plano anual de

compras, definição de estratégias dos processos de compras corporativa, avaliação de alinhamento das contratações com as prioridades da Embrapa etc.

O planejamento das compras também tem grande influência no resultado das licitações, haja vista que uma programação detalhada das ações para o exercício seguinte, possibilita distribuir melhor o volume de processos e definir as melhores estratégias. Ao conhecer o universo de produtos e serviços que se pretende contratar, é possível preparar melhor os documentos técnicos da licitação como o termo de referência, definir quais produtos farão parte de uma compra corporativa ou com outras organizações públicas, definir melhor os critérios ambientais, nivelar a agenda de compras com a programação de pesquisa e desenvolvimento, para reposição dos produtos no tempo adequado para execução dos projetos da empresa.

Conforme resultado consolidado do questionário, 63% dos colaboradores estão dispostos a contribuir frequentemente com o levantamento da demanda de produtos e serviços para elaboração do planejamento de compras da Embrapa.

Por isso, recomenda-se a implantação do Plano Anual de Contratações (PAC), bem como a utilização do sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), nos termos da Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, alinhado à programação de PD&I da Embrapa.

Quanto à dimensão estratégica de capital humano, recomenda-se a realização de treinamento corporativo com conteúdo introdutório sobre o contexto das compras públicas para os usuários, e treinamento para os requisitantes e compradores sobre as técnicas para elaboração de descrição de produtos e serviços, com ênfase na qualidade e nos critérios de sustentabilidade. Para isso, a empresa pode utilizar de sua estrutura de treinamento corporativo e aprendizagem organizacional (cursos on-line), incluindo a realização desses treinamentos no programa de capacitação da organização.

Em relação ao desempenho das compras da empresa, foi percebido que os requisitantes comunicam para a área de compras a sua opinião sobre um produto/serviço adquirido no processo de compras. Embora exista um *feedback* para área de compras, observa-se que essa comunicação não é estruturada, uma vez que os colaboradores relataram dificuldades relacionadas às dimensões do desempenho das compras públicas e não houve melhoria no processo.

Neste caso, sugere-se implementar a prática de aquisição do conhecimento tácito dos usuários do processo licitatório, no intuito de converter a experiência na utilização dos produtos e serviços adquiridos na licitação em conhecimento explícito, gerando um ciclo de melhoria nas compras públicas, conforme demonstrado na Figura 2.

**Figura 2 - Ciclo do processo de compras**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Dessa forma, para o aperfeiçoamento das compras públicas, o fluxo do processo licitatório não pode encerrar na entrega do produto/serviço para o requisitante. Torna-se necessário incluir os usuários no processo, com as suas avaliações sobre o desempenho das compras públicas, estruturadas por meio de dados e de forma contínua. Neste sentido, a governança e gestão de dados são necessários para garantir a padronização e qualidade dos materiais e serviços da instituição.

As dimensões do desempenho das compras públicas: qualidade, preço, celeridade, sustentabilidade, transparência e efetividade, podem servir de parâmetros de avaliação para os usuários, representado em uma escala e um campo para registro da opinião escrita.

Dessa forma, os requisitantes seriam beneficiados com informações sobre o desempenho dos produtos do catálogo de materiais da Embrapa, e na fase de planejamento da licitação os compradores poderão analisar as avaliações dos produtos solicitados, e juntamente com os requisitantes melhorar as especificações e/ou condições de fornecimento.

#### **4. Conclusão**

A Embrapa é reconhecida pela excelência no desenvolvimento de conhecimentos em pesquisa e inovação, também pode ser uma referência em gestão das compras públicas, ao utilizar a experiência dos seus colaboradores qualificados para aprimorar o processo licitatório. Por isso, esta pesquisa abordou o processo licitatório na percepção dos seus colaboradores, no intuito de aperfeiçoar as aquisições governamentais e melhorar os serviços públicos.

Por meio do referencial teórico foi possível perceber a evolução dos modelos de Administração Pública, os aspectos relevantes do processo licitatório, as dificuldades dos agentes públicos na condução das licitações e o desempenho nas aquisições, que tendem a melhorar, à medida que as organizações reconhecerem a importância da área de compras e incluam essa temática no processo de formulação das estratégias da instituição.

Em resposta à questão-problema, como o processo licitatório da Embrapa é percebido pelos seus colaboradores? Evidenciou que os agentes envolvidos no processo possuem percepções diferentes em relação ao processo, para a melhoria do desempenho das compras públicas, entende-se que os colaboradores, em especial

os usuários devem participar do processo de compras por meio de avaliações estruturadas dos produtos e serviços.

Os colaboradores enfatizaram a morosidade e burocracia do processo e a baixa qualidade dos materiais adquiridos para utilização nos projetos de pesquisa da empresa, indicando uma elevada insatisfação em relação aos procedimentos de elaboração das especificações técnicas dos materiais, do tempo de execução do processo e sobre a falta de monitoramento dos seus pedidos de compra. Em contrapartida, há uma percepção de que o processo é transparente e que os produtos adquiridos contribuem com as suas atividades funcionais e com os objetivos da organização.

Assim, o objetivo deste trabalho foi alcançado ao se analisar o processo licitatório da Embrapa na percepção dos seus colaboradores e ao apresentar as recomendações propositivas para o aperfeiçoamento das compras públicas, possibilitando implementar melhorias para elevar a satisfação dos colaboradores e atender plenamente às suas expectativas em relação às compras da instituição.

Salienta-se, que o modelo dessa pesquisa pode ser utilizado em trabalhos sobre a mesma temática e aplicado em outras organizações públicas, já que as dimensões de estratégia e de desempenho nas compras públicas são critérios que devem ser atingidos por qualquer instituição pública. Porém, por se tratar de um estudo de caso, os resultados da pesquisa não podem ser generalizados.

Ademais, a pesquisa trouxe contribuições acadêmicas ao promover as dimensões estratégicas das compras públicas, com base na literatura acadêmica e nas diretrizes legais aplicáveis às licitações.

Sugere-se para futuras pesquisas, que sejam feitos estudos sobre a percepção dos fornecedores em relação ao processo licitatório, já que estes são os provedores dos produtos e serviços, buscando avaliar a sua estrutura organizacional e o fluxo do processo para atender as demandas das licitações.

Sugere-se também, pesquisas voltadas ao desempenho de sistema de solução integrada de gestão - ERP (*Enterprise Resource Planning*) utilizados na Administração Pública, uma vez que houve muitos questionamentos dos colaboradores sobre a eficiência dessa solução.

Por fim, sugere-se estudos voltados à inovação das modalidades de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, com a definição prévia do preço que será pago pela Administração Pública, em conjunto com a definição de critérios dos tipos melhor qualidade e melhor desempenho ambiental, inclusive em relação ao prazo de fornecimento do produto.

## Referências

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612164213>.

ALBIERO, Helton Jaques; SILVA, Marcelo Rodrigues da. Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR - campus Assis Chateaubriand. **Forscience**, Formiga, v. 6, n. 1, p. 1-17, jan. 2018. Semestral

AQUINO, Márcio Mateus Ferreira de; *et al.* Mecanismos de controle nos processos licitatórios: A percepção dos pregoeiros. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 10, n. 2, p. 303, 15 jun. 2018. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. <http://dx.doi.org/10.21680/2176-9036.2018v10n2id12969>.

ARAÚJO, Richard Medeiros de; OTHON, Marione de Lima Pessoa. Compras públicas no âmbito do sistema de pregão: um estudo com funcionários públicos. **Diálogo**, Canoas, n. 30, p. 169-190, 14 de dez. de 2015. Centro Universitário La Salle - UNILASALLE. <http://dx.doi.org/10.18316/2238-9024.15.20>.

BARBOSA, Alexandre Izubara Mainente; MAINENTE, Regina. Planejamento referenciado: uma abordagem do dever de avaliação preliminar na licitação municipal. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 486-499, 11 jan. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.30323>.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 4 de setembro de 2022.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <<https://paineldepregos.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. BRASIL, Decreto nº 5.450 (2005), de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 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: 04 de setembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.961 (2022)**, de 11 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10961.htm)>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520 (2002)**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 01 de mai de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303 (2016)**, de 07 de dezembro de 1972. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133 (2021)**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 01 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. SEDGG/ME. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. **Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações**. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733)>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. SEDGG/ME. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficiência, eficácia, e efetividade na administração pública. **30º Encontro da ANPAD**. Salvador, 2006.

CIRINO, Jader Fernandes *et al.* Gerenciamento de projetos vinculados ao programa de aquisição de alimentos – doação simultânea em Minas Gerais. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 487-506, 2014. Emerald. <http://dx.doi.org/10.5700/rege541>.

COSTA, Eric Rodrigo *et al.* Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão. **Medicina (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, v. 53, n. 1, p. 97-106, 27 abr. 2020. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2176-7262.v53i1p97-106>.

CRUZ, Edjane Cortez; OLIVEIRA, Thiago; GURGEL, André Morais. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 94-116, 7 nov. 2020.

DYBÅ, Tore; DINGSØYR, Torgeir. Strength of evidence in systematic reviews in software engineering. In: **Proceedings of the Second ACM-IEEE international symposium on Empirical software engineering and measurement**. 2008. p. 178-187.

EMBRAPA. **Embrapa em números / Embrapa, Secretaria-Geral, Gerência de Comunicação**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/embrapa-em-numeros>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **Estatuto da Embrapa**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/36830205/Ata18a+Assembleia+Geral++Extraordin%C3%A1ria+-+26abr2022/842e9c05-c8e2-a1ab-67de-931142890766>>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

EMBRAPA. **Plano de negócios 2021 e estratégia 2021-2030**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1131455/plano-de-negocios-2021-e-estrategia-2021-2030#:~:text=Autoria%3A%20EMBRAPA.,aplicados%20ao%20longo%20do%20ano>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **Regulamento de Licitações, Contratos e Convênio**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/regulamento-de-licitacoes-contratos-e-convenios-da-embrapa>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **Relatório de Administração 2020**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/relatorio-de-administracao>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **Relatório Corporativo Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS 2017 - 2021)**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/acessoainformacao/plano-de-gestao-logistica-sustentavel-da-embrapapls#:~:text=O%20Plano%20de%20Gest%C3%A3o%20de,impacto%20ambiental%2C%20social%20e%20econ%C3%B4mico>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **Estatuto da Embrapa**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/36830205/Ata18a+Assembleia+Geral++Extraordin%C3%A1ria+-+26abr2022/842e9c05-c8e2-a1ab-67de-931142890766>>. Acesso em: 07 de setembro de 2022.

EMBRAPA. **SEI - Sistema Eletrônico de informações**. Disponível em: <[www.embrapa.br/sei-sistema-eletronico-de-informacoes](http://www.embrapa.br/sei-sistema-eletronico-de-informacoes)>. Acesso em: 1 de maio de 2022.

EMBRAPA. **Sumário Executivo da Auditoria Operacional nº 4/2020 Avaliação da Governança de Contratações**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/45654026/Sum%C3%A1rio+Executivo+RA+ANOp+4-2020+-+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Governan%C3%A7a+vp.pdf/79ce51bd-a354-76c7-71fa-5fbb43cddb1e>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

EMBRAPA. **VII Plano Diretor da Embrapa 2020-2030**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/plano-diretor>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão do Conhecimento no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na Administração Pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 407-432, 30 set. 2016. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v67i3.672>.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; LAUTENSCHLAGER, Lauren. A efetividade da obrigatoriedade da inserção do critério de sustentabilidade nas compras públicas de 2010 a 2014. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 1, p. 21-31, 29 jun. 2016. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/unijus.v27i1.3606>.

KRAMMES, Alexandre Golin. Gerenciamento do escopo em projetos originados por meio de licitação. **Revista de Gestão e Projetos - Gep**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 30-45, dez. 2013.

LARA, José Edson; GENEROSO, Gislene Brant Moura; LOCATELLI, Ronaldo Lamounier; AFONSO, Tarcísio. Adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental no processo de compras de uma universidade federal. **Revista Inovação, Projetos e Tecnologias**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 254-267, jun. 2015.

MALISCHESKI, Karine, et al. Análise da efetividade do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços públicos. **Anais XXXIII Encontro nacional de engenharia de produção**, Salvador, 2013.

MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 274, p. 81-112, 23 de maio de 2017. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v274.2017.68743>.

MATOS, Roberta Souza de; SOUZA, Irineu Manoel de; SILVA, Flora Moritz da. Práticas de gestão do conhecimento do departamento de compras de uma universidade federal. **Revista Conhecimento Online**, Novo Hamburgo, v. 1, p. 38, 11 jan. 2019. Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo. <http://dx.doi.org/10.25112/rco.v1i0.1485>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12 Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2001. 872p.

NISHIYAMA, Mario Augusto *et al.* Modelo Multicritério para Avaliação de Desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 09-28, 1 maio 2017. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2017v19n47p9>.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 227-243, abr. 2007.

OLIVEIRA, Isaac. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, 29 jul. 2015. Fundação Edson Queiroz. <http://dx.doi.org/10.5020/2318-0722.2015.v21n1p131>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

PAES, Caroline Ornelas *et al.* Práticas, Benefícios e Obstáculos nas Compras Públicas Sustentáveis: uma revisão sistemática de literatura. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 21-39, 26 fev. 2020. RGSA - Revista de Gestão Social e Ambiental. <http://dx.doi.org/10.24857/rgsa.v13i2.1798>.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 107-125, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612164442>.

RIBEIRO FILHO, Carlos Alberto de Sousa *et al.* Compras públicas e planejamento: relação estratégica alicerçante da efetividade dos institutos federais de ensino (IFE). **Research, Society And Development**, Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 7, p. 1-17, 14 jun. 2020. Research, Society and Development. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i7.4743>.

RODRIGUES, Camila Cardoso de Carvalho. **A percepção dos usuários das compras realizadas pelo setor público**: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás. 2018. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública - Profiap, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SIQUEIRA, Claudia Regina *et al.* Gestão da cadeia de suprimentos: uma análise sobre as modalidades de aquisição no setor público, suas falhas e sugestões para uma reposição de estoque mais eficiente junto ao setor de farmácia. **Sustainable Business International Journal**, Niterói, n. 72, p. 1-26, 21 mar. 2017.

SOARES, Aldo Rios. Processo de compras e o desafio da etapa do planejamento: o caso da universidade federal rural de pernambuco. **Navus**, Florianópolis - SC, v. 9, n., p. 264-273, out. 2019.

TEIXEIRA, Jean Carlos; PENEDO, Antonio Sergio Torres; ALMEIDA, Reinaldo de. A evolução do processo licitatório com ênfase nos conceitos de economia versus qualidade. **Nucleus**, Ituverava, v. 9, n. 2, p. 335-349, 31 out. 2012. Fundação Educacional de Ituverava. <http://dx.doi.org/10.3738/1982.2278.586>.