

Stéfane Nascimento da Silva

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS
SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA NA FUNAI SEDE APÓS A
VIGÊNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017 SEGES/MP**

Brasília - DF

Abril/2020

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS
SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA NA FUNAI SEDE APÓS A
VIGÊNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017 SEGES/MP**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Stéfane Nascimento da Silva

Orientador: Prof. Dr. Ciro Campos Christo
Fernandes

Coorientador: Me. Felipe Vilaça Loureiro
Santos

Brasília - DF

Abril/2020

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS SOB O REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA NA FUNAI SEDE APÓS A VIGÊNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017 SEGES/MP

Stéfane Nascimento da Silva
Fundação Nacional do Índio (Funai)
Ministério da Justiça e Segurança
Pública (MJSP)

Resumo: As contratações realizadas por meio de licitações, via de regra, possuem relevância por representarem instrumentos de persecução dos objetivos das políticas públicas, com vistas ao interesse público. O estudo de caso teve por objetivo analisar como foi a adaptação da Fundação Nacional do Índio – Funai aos ditames da Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, que rege as contratações de serviços sob o regime de execução indireta. Esse normativo incorporou jurisprudências do Tribunal de Contas da União – TCU e normatizações relativas às licitações e contratos, com o intuito de auxiliar e orientar os agentes de compras e gestores, dando ênfase à fase inicial de planejamento. O foco da pesquisa se concentrou nas formas de adaptação empregadas pela Funai Sede para implementar as diretrizes e orientações da IN 05/2017. Apresentou-se, ainda, a análise dos instrumentos técnicos que integram a fase de planejamento da contratação. Foram identificados cinco elementos principais que compõem essa fase: o Planejamento Estratégico, o Documento de Formalização da Demanda, os Estudos Preliminares, o Gerenciamento de Riscos, e, como liame desses documentos, a Equipe de Planejamento. Após a exposição dos conceitos, passou-se à metodologia utilizada, baseada na realização de entrevistas com os servidores atuantes na área de licitações da Funai e no exame documental do ente. A análise considerou o contexto da Funai à época da publicação da IN 05/2017 e os desafios para a sua aplicação. Como conclusão, foram identificados elementos facilitadores, tais quais as iniciativas de capacitação e a definição de responsabilidades, além de pontos críticos, que subsidiaram proposições de melhorias, as quais contemplam: a formalização e divulgação de instrumentos institucionais e o uso racional dos recursos disponíveis.

Palavras-chave: Contratações de Serviço. Fase de planejamento. Instrução Normativa 05/2017. Funai Sede. Planejamento Estratégico. Plano Anual de Compras.

Introdução

A Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017¹– IN 05/2017 (BRASIL, 2017), editada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), atual Ministério da Economia – ME, dispôs sobre regras orientativas, visando melhorias práticas nos processos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Especialmente, nos contratos de terceirização, que ganharam destaque na Administração Pública.

Desse modo, ao revogar a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 (BRASIL, 2008), a IN 05/2017 buscou estabelecer diretrizes e aperfeiçoar a sistemática do processo de contratações, dando relevância – na ótica da aquisição de serviços – à divisão desse processo nas fases de: formalização da demanda, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Destaca-se, dentre elas, a fase do planejamento, por ser crucial para projetar contratações, pautadas em um instrumento institucional, cujo amparo normativo provém da Lei de Licitações e Contratos², dentre outras normas, atinentes ao tema.

Tem-se, na IN em estudo, a incorporação, em seus dispositivos, de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados pelo Tribunal de Contas da União – TCU³ ao longo da transição legislativa das Instruções Normativas citadas. A aproximação dos comandos legais às medidas de controle dos atos de dirigentes e servidores de compras públicas aliou, sobremaneira, as boas práticas à boa administração dos recursos. Igualmente, equacionou seus dispositivos à utilização da técnica legislativa adequada, para propiciar maior coerência, compreensão e aplicabilidade (ZYMLER, 2017) nos processos de contratação.

O ato de planejar, em sua essência, quando ligado à boa administração dos recursos destinados às contratações públicas, pressupõe estreita relação entre dois princípios. Primeiro, o da “indisponibilidade do interesse coletivo” (JUSTEN FILHO, 2005) – que visa a economicidade, pela Administração, ao fornecer serviços públicos à sociedade e desenvolver

¹ Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

² Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

³ Em destaque o Acórdão n. 2622/2015-TCU-Plenário, que visou a sistematização de informações acerca do estágio da governança e da gestão das aquisições em algumas organizações na Administração Pública Federal, por amostragem, e proposto medidas no aperfeiçoamento dessas searas, bem assim constatou problemas na metodologia para contratação de serviços, sobretudo, aqueles sob o regime de dedicação exclusiva.

suas atividades precípuas, à luz da moralidade. Segundo, o princípio da eficiência, que combina a tomada de decisão dos gestores públicos apoiada na racionalização do uso dos recursos com o atingimento do melhor resultado possível. Tal princípio deriva do corolário constitucional do *caput* do art. 37 da CF (BRASIL, 1988).

Não obstante, o ato de planejar, coroado pelo princípio fundamental do inc. I, art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), não pode se concentrar em um conjunto de princípios teóricos e normativos. Deve, também, orientar a tomada de medidas dos administradores a fim de mitigar atos que acarretem insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade.

A conduta dos responsáveis pelo planejamento deve ir ao encontro das lições de Toni (2009), que orienta certa dose de reflexão sobre o futuro das decisões, mediante planos de contingência, métodos e técnicas, na tentativa de corrigir ineficiências. A capacidade de coordenação e mediação do conhecimento pelos gestores evita medidas equivocadas, onerosas ou inócuas, que levem a contratações emergenciais e desinteressantes, contrapostas à economicidade (TORRES, 2017).

Assim, trata-se o presente estudo de uma avaliação do processo de recepção da IN 05/2017 na Fundação Nacional do Índio – Funai, cuja missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas.

A Funai está dividida em unidades descentralizadas, sendo: 39 Coordenações Regionais, 240 Coordenações Técnicas Locais, 11 Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental, espalhadas por unidades da federação, além do Museu do Índio, órgão científico-cultural, conforme dados do Relatório Anual de Gestão (FUNAI, 2018). Com essa pluralidade de unidades, o impacto dos problemas logísticos na prestação dos serviços aos cidadãos é diretamente sentido nas ramificações desse corpo organizacional. E, indiretamente, no planejamento, coordenação e supervisão, técnica e administrativa realizados na Sede da Funai.

A Funai Sede, nessa ótica, é unidade referencial e norteadora das atividades de execução dos recursos e da implementação das ações organizacionais em diferentes áreas de competência. Envolve, portanto, serviços públicos para atender os brasileiros, em geral, e os povos indígenas, em particular. No que tange às contratações, possui competências para coordenar, supervisionar,

acompanhar, e avaliar a execução das licitações e dos contratos, seja das suas unidades internas, seja das unidades descentralizadas do órgão.

As contratações públicas são, assim, consideradas como um dos instrumentos fundamentais da implementação de políticas públicas, conforme lições de Ollaik e Medeiros (2011). Nesse aspecto, a boa administração dos recursos destinados às contratações pela Funai, no caso em estudo, pretende otimizar os processos de trabalho, sobretudo, pela adoção de estratégias eficazes ao planejamento de contratações. Na perspectiva da gestão e inovação, traz como prioridade o aprendizado, o crescimento, o desenvolvimento de pessoas, a infraestrutura física e organizacional e as ferramentas de tecnologia da informação (FUNAI, 2017).

Com efeito, após o advento da IN 05/2017, renovou-se a preocupação do legislador com o planejamento e, em face da redução da disponibilidade de recursos públicos, exigiu-se que os gastos fossem programados e otimizados pelos gestores (TORRES, 2017), sobretudo, os responsáveis pela solicitação da demanda contratual.

O enfoque da pesquisa é, portanto, voltado à análise da adaptação da Funai Sede aos comandos legais da IN 05/17 nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra⁴. Dá-se ênfase aos três desafios mais pungentes da fase interna, ou seja: a existência de ferramentas ou instrumentos de planejamento, alinhados ao planejamento estratégico; a nova configuração do fluxo processual, devido à composição da equipe de planejamento multidisciplinar; e, ainda, o acréscimo de documentos padronizados, quais sejam: o Documento de Formalização de Demanda – DFD, os Estudos (Técnicos) Preliminares – ETP e o Gerenciamento de Risco, mais adiante detalhados.

A pesquisa restringe-se ao estudo da relação entre as unidades demandantes e as unidades responsáveis pela instrução dos processos de compras, durante o período da implementação da nova IN, no período de 2016 a 2018. Contemplou, em especial, a Coordenação de Contratações e Gestão de Material e Patrimônio – CComp, unidade inserida na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL da Diretoria de Administração – DAGES, situada em Brasília-DF.

⁴ Conforme o art. 17 da IN 05/17, *[o]s serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que: I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.*

Além disso, o objeto desta pesquisa ganha relevância dado o contexto de mudanças que marcaram o período estudado, quais sejam: a reestruturação do órgão e a migração dos processos físicos para os eletrônicos (digitalização) na Funai Sede, com o uso de ferramentas tecnológicas mais céleres, mediante a implementação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI, desde 2017.

O problema de pesquisa se concentra na pergunta: como a Funai se adaptou aos ditames da Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MP, relativos à fase de planejamento das contratações de serviços sob o regime de execução indireta?

Dessa questão central, emergiram outras indagações, quais sejam: a programação das contratações foi afetada pela exigência de alinhamento ao Planejamento Estratégico do órgão? E ainda: a formação da equipe de planejamento e suas atribuições na elaboração dos documentos representou um desafio e/ou um avanço para a Funai?

Este estudo está organizado em 5 seções: sendo que a seção 1 traz a descrição do funcionamento da Funai e seu cenário de contratações, de forma a contextualizar e justificar a pesquisa. A seção 2 traz os objetivos geral e específicos, acompanhados das hipóteses formuladas para o estudo, e a seção 3 apresenta o referencial teórico, com breve discussão do problema para fundamentá-lo e detalhar o amadurecimento das rotinas de planejamento. Em seguida, a seção 4 traz a metodologia aplicada e os métodos de levantamento dos dados.

Os resultados e a discussão do caso são tratados na seção 5 que contém a descrição e a interpretação da pesquisadora sobre o que foi analisado nas entrevistas, além das perspectivas da incorporação da IN 05/2017 pelos servidores do ente. Ou seja, quais os prós e contras para adaptação do normativo. Além disso, são apresentados os resultados em relação às hipóteses levantadas, que conduzem às conclusões e proposições de melhoria e alternativas. Tem-se como intuito a otimização do processo de trabalho da instituição e a criação de normatizações internas, impulsionadoras por práticas mais alinhadas às diretrizes da Instrução Normativa.

1. O cenário das contratações na Funai

A Funai, enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, no advento da IN 05/2017, passou por uma reorganização institucional⁵, em virtude da Lei nº

⁵ Portaria Nº 666 da Presidência da Funai, de 17 de julho de 2017 que estabeleceu novo Regimento Interno da Fundação.

13.346, de 10 de outubro de 2016. Foi aprovada uma nova estrutura organizacional⁶, com a qual se apresentou uma oportunidade para a reestruturação da CComp.

De igual maneira, a introdução da ferramenta do SEI propiciou a inclusão de modelos padronizados, necessários ao incremento da instrução processual, à medida que incorporou documentos que demonstrassem, mais precisamente, a gênese e a conclusão da fase de planejamento da contratação.

Além do desafio da subsunção do normativo às demandas de compras públicas do órgão, notou-se o esforço administrativo em difundir as metas e objetivos institucionais, por meio do Planejamento Estratégico 2018-2019, devidamente formalizado e aprovado, pela Resolução CGE Nº 2, de 20 de dezembro de 2017, da Câmara de Gestão Estratégica - CGE.

Os processos de licitação da Funai, na modalidade pregão, para serviços comuns, continuados e executados, exclusivamente na Sede, são operacionalizados, majoritariamente, na forma eletrônica⁷. Salienta-se que as demais modalidades de licitação são realizadas, ainda, de modo descentralizado, cabendo a cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) da Funai realizar contratações de bens e serviços para manutenção da própria estrutura por possuírem, regimentalmente, autonomia e prerrogativas de ordenador de despesas.

Essas contratações que atendem ao funcionamento administrativo (despesas de custeio) revelam as particularidades e necessidades estruturais das unidades regionais da Funai. Logo, o principal desafio é o da gestão de licitações e contratos. Assim, o aperfeiçoamento dos processos de contratação da Sede — alvo do estudo, visa, no futuro, subsidiar a identificação de contratações comuns entre as unidades e promover a centralização ou o compartilhamento, caso a caso.

Nesse aspecto, salienta-se o surgimento da Comissão de Aquisições Compartilhadas – CAC do Ministério da Justiça e Segurança Pública, instituída pela Portaria MJSP nº 682 de 15 de agosto de 2017. Essa Portaria estabeleceu um planejamento conjunto, coordenado e conduzido pela CAC, ao compilar todas as necessidades de contratação das unidades do MJSP, de forma

⁶ Decreto da Presidência da República nº 9.010, de 23 de março de 2017.

⁷ O pregão eletrônico, atualmente, é regido pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

centralizada. E, considerando que a Funai à época era uma dessas unidades, foi exigido dela atenção aos instrumentos de planejamento, como o Plano Setorial de Aquisições (PSA).

Em números da Sede (UASG 194035), foi apurado que em 2017, logo após a publicação da IN 05/2017, foram realizadas 5 licitações por pregão eletrônico, sendo 3 delas de serviços com contratações homologadas e firmadas. Já em 2018, com a IN 05/2017 em plena vigência, foram realizadas 6 licitações, sendo 5 delas de serviços com contratações homologadas e firmadas. Representa-se, materialmente, um aumento de 23% nas licitações de serviços, conforme consulta à base do Siasg/ComprasNet, em fevereiro de 2020. No entanto, tal resultado não é conclusivo para definir que esse número possua ligação direta ao objeto do estudo, que analisa a aplicabilidade da norma no órgão. Demonstra, sim, que a área de licitação da Funai Sede teve mais oportunidade em atuar sob a égide da IN 05/2017 nas contratações de serviço, dentro do período estudado.

Dessa maneira, e considerando o cenário exposto das contratações da Funai, é relevante apurar se ocorreu nos processos a adaptação e a incorporação das diretrizes da IN 05/2017 e, particularmente, pela ótica dos entrevistados, se as fases preparatórias das licitações percorreram todas as etapas do Planejamento da Contratação.

2. Objetivos e hipóteses da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é responder à seguinte questão: como a Funai Sede aplicou a IN 05/2017 nas contratações de serviços de regime de execução indireta, sob o prisma da fase de planejamento das contratações?

Já os objetivos específicos contemplam a verificação dos dados disponíveis sobre as licitações, no âmbito da Funai Sede, no período delimitado, além da análise do arcabouço documental, presente no órgão sobre a fase de planejamento. De outro modo, analisa-se o contexto em que se deu a aplicação da IN 05/2017, bem assim, os fatores que contribuíram para a implementação das diretrizes e orientações desse normativo.

Para realizar os objetivos dessa pesquisa e considerando a contextualização apresentada, foram adotadas as seguintes hipóteses de análise:

Hipótese 1: A Funai Sede precisou realizar mudanças na sua estrutura institucional para se adequar às fases do processo de contratação de serviços propostas na IN 05/2017, em especial, aquelas relacionadas ao planejamento.

Hipótese 2: A programação das contratações foi afetada pela exigência de alinhamento ao Planejamento Estratégico do ente.

Hipótese 3: A formação da equipe de planejamento e suas atribuições na elaboração dos documentos padronizados representou um avanço à Funai Sede.

3. O amadurecimento das rotinas de planejamento de compras pela IN 05/2017

Essa seção discorre sobre as particularidades conceituais dos termos centrais da IN 05/2017, sendo o Planejamento Estratégico, o Planejamento da Contratação e seus Documentos: sendo o Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudos Preliminares (ETP) e o Gerenciamento de Riscos. Inclui-se, dentre esses, a equipe de planejamento, cujo conceito merecerá destaque porquanto considerada inovação trazida pela IN.

Essas conceituações possuem base teórica encampada, precipuamente, no normativo novel, o qual é composto por disposições de caráter instrucional e complementar ao ordenamento jurídico, à medida que orienta os procedimentos e descreve as atribuições que devem ser seguidas por meio de parâmetros específicos do ato administrativo (OLIVEIRA, 2016). Desse modo, as Instruções Normativas particularizam e operacionalizam a aplicação de normas, e, no caso da IN em estudo, propõe-se definir a etapa de planejamento e suas fases de modo mais singularizado, permeadas de orientações procedimentais, que otimizaram a aplicação da norma.

Carneiro (2018) corrobora com esse entendimento ao transcrever a conceituação da norma pela Coordenadora-Geral de Normas, do então Ministério do Planejamento - MPOG, Andréa Ache, ao asseverar que a IN 5/2017 veio “manualizar” o processo de contratações, ou seja, instruir a forma de como fazer toda a parte de planejamento da licitação e gestão contratual das contratações que envolvam serviços terceirizados (CARNEIRO, 2018 apud ACHE, 2017, p. 10).

3.1. Planejamento Estratégico

O artigo 1º da IN 05/2017 apresentou, no inciso III, o alinhamento das contratações com o Planejamento Estratégico, de forma integrada e estruturada, visando propiciar direcionamento à organização, e identificação de responsabilidades, com garantia da harmonia entre todos os setores, com vistas aos seus objetivos institucionais (PORTAL DE COMPRAS, 2017).

Em linhas gerais, o planejamento estratégico é visto como um processo que considera o contexto, permeado de suas condicionantes, as quais determinarão, dentro de um espaço de tempo, os objetivos organizacionais e por quais diretrizes e alternativas de solução dos problemas os setores envolvidos poderão, sistematicamente, alcançar os resultados esperados pela organização.

A literatura apresenta vasta conceituação do termo, dentre os quais se destacam os ensinamentos sobre o horizonte de longo prazo, a responsabilidade hierárquica, a participação de múltiplos atores e o direcionamento organizacional característicos desse tipo de planejamento.

Nota-se isso nos estudos de Almeida (2009: pág. 72):

[...] está relacionado aos objetivos de longo prazo e às estratégias e ações para alcançá-los, que afetam o governo e as organizações como um todo. Os níveis mais altos da organização são os responsáveis por esse tipo de planejamento. Diz respeito à formulação de objetivos e à seleção dos cursos de ação a serem observados para sua concepção, levando em conta as condições externas e internas ao governo e à organização, suas premissas e evolução esperada.

3.2. Planejamento da Contratação

O planejamento da contratação é uma fase relevante no processo de compras. Ele consolida os estudos pela definição das especificações; contém a análise de viabilidade, o mapeamento de riscos da contratação e o levantamento dos elementos essenciais que compõem o Termo de Referência – TR ou Projeto Básico, de forma a melhor atender às necessidades da Administração.

Mendes (2012) denomina a fase de planejamento como fase interna, que, na tríade dinâmica (fase interna, fase externa e a fase contratual), compõe o processo de contratação pública e tem por objetivo definir o melhor modelo contratual, fixar os encargos, reduzir os possíveis riscos e formalizar todas as condições no edital. Afirma, ainda, que essa etapa condiciona todas as demais e determina ou não o sucesso da contratação, indo de encontro à visão tradicional, que coroa a licitação e o contrato como as fases mais importantes. Afinal, um planejamento mal elaborado ou deficiente em especificações e soluções viáveis pode

comprometer as demais fases subsequentes, implicando, inclusive, no fracasso da fase externa ou desinteresse dos fornecedores em participar do certame ou de formalizarem e executarem o contrato da forma esperada.

3.3. Documento de Formalização da Demanda

Os requisitos do DFD estão dispostos na IN 05/2017 com um roteiro de orientação, baseado no modelo proposto em seu Anexo II, que contém, essencialmente: a) a justificativa da necessidade da contratação, explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso; b) a quantidade de serviço a ser contratada; c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e d) a indicação do(s) servidor(es) para compor a equipe que irá elaborar os ETP e o Gerenciamento de Risco (BRASIL, 2017).

Por esse turno, o formato adotado para o Documento de Formalização da Demanda (DFD) buscou aprimorar o registro inaugural e incorporar elementos de relevância, para além da necessidade e quantidades, justificadas e pontuais. Inclui, para tanto, um vínculo com o Planejamento Estratégico do ente, como regra, e a justificativa da opção pela terceirização, de forma complementar, mediante a previsão de seu início, com vistas a subsidiar a condução do processo pela equipe de planejamento e pela área de licitações.

A IN 05/2017 aprimorou, portanto, a fase preparatória da contratação ao exigir que a área demandante estivesse mais alinhada às programações do órgão, às suas estratégias e metas formalizadas para evitar que a demanda se justifique pela mera necessidade. Observa-se, inclusive, critérios preestabelecidos na legislação atinente à terceirização. É um documento norteador da equipe de planejamento que, por ele guiará suas tarefas e atividades.

Além disso, a equipe, formalmente designada pela autoridade competente do setor de licitações, toma ciência das responsabilidades e atribuições dos seus componentes, que, se necessário, solicitarão a devida capacitação para se apropriarem de competências exigíveis à contratação.

Em suma, o DFD induz o gestor a adotar mecanismos de controle que dimensionem o tempo de conclusão do processo (inclusive em contratações urgentes). E possibilita definir sua prioridade, conforme os objetivos estratégicos, desde a ação sistemática que aproxima a área

demandante do setor de licitações, até a instrução processual que direciona à solução resultante dos estudos preliminares (ETP).

3.4. Equipe de planejamento

A formatação de equipe híbrida e multidisciplinar é conceituada no § 1º do art. 22 da IN 05/2017 como “o conjunto de servidores que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros” (BRASIL, 2017).

Na praxis administrativa e no intuito de aperfeiçoá-la, a Secretaria de Gestão do ME orienta que os servidores designados deverão tomar ciência da indicação, antes da formal designação, e que os gestores da área de licitações e da área demandante deverão observar se a pessoa indicada possui tempo hábil para executar as atividades, dadas as atribuições e as competências necessárias (PORTAL DE COMPRAS, 2017).

Destarte, a IN 05/2017 trata os procedimentos iniciais de planejamento como enunciado de natureza dialógica, ao se reportar ao interlocutor, cuja perspectiva é levada em consideração (SOUZA, 2008), pois provoca no agente de compras a busca pela melhor prática, adaptada à sua realidade. Assim, enfatiza-se o planejamento como instrumento de organização e padronização, que se tornou aliado das organizações desejosas de incrementar a qualidade dos seus serviços e de primar pelo resultado oferecido à coletividade.

3.5. Estudos Preliminares

O art. 24 da IN 05/2017 lista os requisitos do documento, enumerando-os, sem almejar a exaustividade no dispositivo, pois, por um lado, define a obrigatoriedade de incisos específicos que garantam segurança jurídica na elaboração do documento. Por outro lado, exige-se justificativa quando o órgão optar por não contemplar um ou mais componentes dos seus conteúdos.

Não obstante, trata como obrigatórios os requisitos de: necessidade da contratação, estimativa das quantidades (memórias de cálculo e documentos de suporte) ; estimativas de preços ou preços referenciais; e as justificativas para o parcelamento ou não da solução (individualização do objeto). Por fim, a declaração da viabilidade ou não da contratação (BRASIL, 2017).

Sobre esse documento, a jurisprudência do TCU ressalta que os ETP devem ser materializados em documento próprio que demonstre, de forma inequívoca, a necessidade de inserção de especificações que não limitem o caráter competitivo do certame (TCU, 2019). Ou seja, por essa perspectiva, reforça-se o aspecto dinâmico da fase de planejamento, a qual exerce influência na fase da seleção do fornecedor, já que os Estudos Preliminares terão reflexo no conteúdo do Termo de Referência, que fundamentará o instrumento convocatório da contratação.

Dentre as lições doutrinárias, tem-se a recente preocupação de estudiosas da área quanto aos Estudos Técnicos Preliminares, por vislumbrarem um documento que visa demonstrar a real necessidade das contratações, analisar sua viabilidade técnica e construir o arcabouço básico para a elaboração do TR ou Projeto Básico (CAMARÃO; BRITO, 2020). Da mesma maneira, os ETP evidenciam o levantamento das informações e a avaliação, atual e contextualizada, da necessidade da contratação e das soluções disponíveis no mercado. Caso a solução escolhida não se apresente mais adequada, sugere-se refazer esse documento, complementá-lo, ou ainda, seguir à avaliação da unidade requisitante para decidir prosseguir ou não com o processo.

3.6. Gerenciamento de Riscos

A etapa de Gerenciamento de Riscos é de responsabilidade da Equipe de Planejamento e, nos termos do Anexo I da IN 05/2017, é o “processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2017).

No art. 25 da IN 05/2017 são listadas as atividades esperadas no Gerenciamento de Riscos:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;

e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência. (BRASIL, 2017)

Em síntese, o gerenciamento de riscos, materializado no documento “mapa de riscos”, deverá ser elaborado, sob a égide da IN 5/2017, para todas as contratações, independentemente da complexidade do objeto. Ou, ao menos, até que sobrevenha diretriz interna do órgão, com vistas a definir, baseado em indicadores consistentes, a importância da contratação e o impacto dos possíveis resultados, os quais devem ser objeto da gestão de riscos (TCU, 2019).

Nesse ponto, vale ressaltar o quanto o novo normativo absorveu entendimentos jurisprudenciais consolidados, principalmente, referente aos Riscos e Controles na Aquisição – RCA (TCU, 2014a), aprovado pelo Acórdão TCU 1.321/2014-Plenário. Nele, há a importância da análise dos riscos relativos à contratação e à gestão do contrato. Exige-se, ainda, que a equipe descreva os riscos, estime a probabilidade da ocorrência, o grau de impacto, e defina ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência. São assim chamadas: ações de mitigação.

3.7. Oportunidades de aprimoramento dos processos de contratação pelos documentos padronizados da IN 05/2017

Salienta-se o fortalecimento do planejamento nas contratações pela IN 05/2017, porquanto tornou-as mais próximas das necessidades dos demandantes e das prioridades da organização. O propósito da norma é o atingimento do interesse público, por meio de instrumentos compostos por etapas intrinsecamente conectadas. Assim, o êxito no cumprimento das etapas de planejamento pode, sobremaneira, influenciar no sucesso da contratação firmada e na sua execução.

Além disso, de maneira a auxiliar na transparência da instrução processual, os documentos da IN 05/2017 exigem o registro formal de etapas que, até então até ocorria nas fases da contratação, porém, não era documentado a contento. Ou mesmo, não expunha o esforço técnico dos agentes de compras envolvidos. Com isso, não gerava uma memória institucional para aprimorar processos e espelhar os objetivos e metas da instituição nas contratações de serviços.

Em especial, cita-se o ganho administrativo pelo acréscimo desses documentos padronizados, os quais possuem também o condão de se adequar à realidade da instituição. Como é o caso do mapeamento e gerenciamento dos riscos, que visam mitigar, de forma mais efetiva, eventualidades que ocorram até a última fase do processo. O ato de registrar eventos

preditivos e as ações de contingência disponíveis, compartilhando-os entre os envolvidos, facilita o resgate de situações e cenários que respaldarão futuras contratações ou prorrogações, quando cabíveis.

Ademais, a constituição formal de uma equipe de planejamento celebra pontos de governança necessários, ao definir papéis e identificar a trilha de responsabilidades pelos atos da contratação. Dessa forma é possível auxiliar os gestores na análise dos resultados e na tomada de decisão, para o alcance dos objetivos estratégicos.

4. Metodologia

A metodologia aplicada na pesquisa, que confere a validade para o trabalho desenvolvido, classifica-se como qualitativa, em relação ao método e à forma de abordagem do problema nas entrevistas. Está associada, ainda, à coleta de dados documentais e consultas a sítios oficiais, de forma a compreender como a Fundação Nacional do Índio (Sede) se adequou à IN 05/2017.

A pesquisa compreendeu a realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade, (VOSS, TSIKRIKTSIS, FROHLICH, 2002) com servidores atuantes nos processos de contratação da Funai. Além disso, foi utilizado o suporte de documentos e registros sobre o tema existente na organização, como fonte de dados para corroborar os achados das entrevistas. Por fim, o levantamento de informações nos módulos de acesso público do Siasg/ComprasNet – sistema de compras utilizado pelo órgão, completa a pluralidade de fontes do estudo.

Outrossim, a pesquisa é qualitativa por deter caráter descritivo dos fenômenos, por meio dos significados que o ambiente manifesta (ZANELLA, 2009). Os entrevistados são servidores que atuaram ou atuam na área de compras públicas, e apresentaram diferentes percepções, porquanto os perfis transitam entre a gestão da CComp e os serviços da área de licitação e contratos a ela vinculados, os quais operacionalizam as contratações.

Visando ao sigilo da identidade, refere-se aos participantes por SERV1, SERV2 e SERV3, entrevistados em seus locais de trabalho, mediante permissão prévia. As entrevistas foram realizadas em janeiro de 2020, audiogravadas e transcritas, no intuito de identificar os ajustes e efeitos da IN 05/2017 no órgão.

Em adição, foi considerado o aporte teórico da pesquisadora, que é vinculada a mesma instituição em questão. Assim, as expectativas da pesquisa vão ao encontro do seu conhecimento empírico (*practitioner*) em Contratações, quando da sua atuação como pregoeira e substituta na CComp, além do Serviço de Procedimentos Licitatórios, que chefiou no período entre 2016 e 2018.

O mesmo roteiro foi utilizado para todos os entrevistados, contendo 4 questões centrais, dentre as 19 perguntas, consoante Apêndice A. As principais impressões de cada entrevistado foram distribuídas em tópicos e citações das degravações, com vistas a otimizar a organização e análise das transcrições.

É imperioso asseverar que os perfis dos entrevistados transitam entre o técnico, gerencial ou ambos, conforme Quadro 1. O perfil de linha gerencial exercido por aquele que ocupa cargo/função, no qual organiza, comanda, prevê, coordena e controla todas as atividades ligadas à unidade de licitações e contratos da Funai (CComp). Orienta, portanto, as demais unidades da Fundação e dispõe de conhecimentos técnicos e administrativos para a manutenção das diretrizes institucionais e de liderança.

Por outro lado, o perfil técnico proporciona suporte administrativo e realiza atividades, em observância às normas técnicas ligadas às licitações e aos contratos. Bem assim, eventualmente, operacionaliza os sistemas no Portal de Compras do Governo (Comprasnet, Siasgnet), dando suporte às chefias imediatas, de forma a apoiar, prioritariamente, os processos finalísticos da organização, em nível técnico.

ENTREVISTADO	PERFIL	PERÍODO DE ATUAÇÃO NO ENTE
SERV1	Gerencial e Técnico	2016 e 2017 (antes da implementação da IN)
SERV2	Técnico	2017 e 2018 (durante a implementação da IN)
SERV3	Técnico	2016 e 2018 (antes e durante a implementação da IN)

Quadro 1 - Perfis e período de atuação dos servidores públicos entrevistados

5. Resultados e Discussão dos impactos sobre o planejamento de compras da FUNAI

Os resultados das entrevistas e sua análise, dentro do contexto institucional estudado, guiaram a pesquisa no sentido de levantar como a Funai se adequou ao planejamento das contratações, a partir da IN 05/2017, conforme a percepção dos seus servidores.

Adicionalmente, por meio das entrevistas com os servidores que atuaram nas licitações, buscou-se examinar como o uso dos instrumentos de planejamento foram assimilados às etapas dos processos de contratação de serviços pela Funai Sede. E, na perspectiva desses agentes de compras, em que medida o órgão precisou se adaptar, de modo a avaliar, ao longo do estudo, o impacto da nova Instrução Normativa na fase de planejamento dessas contratações.

Serão abordados os pontos quanto às mudanças na estrutura organizacional do órgão, no período da implementação do novo normativo, além da verificação do alinhamento das contratações ao Planejamento Estratégico da Funai. Seguido de como ela se comportou com a exigência da formação de equipe de planejamento, responsável pela elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) que foram determinantes às especificações das demandas. Por fim, será analisada a introdução da etapa de Gerenciamento dos Riscos nas contratações.

5.1. Mudanças na estrutura institucional: aspectos observados

A medida de governo, tratada na sessão 1, relacionada à Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016 que promoveu diminuição de cargos em comissão – DAS e funções comissionadas na Funai foi pontuada nas declarações do SERV1 como oportunidade de reestruturação da CComp na Funai Sede e consequente exclusão do Serviço de Compras – SECOMP. Essa mudança derivou-se da responsabilidade da unidade demandante na IN 05/2017 em realizar as atividades que, até então, na Funai, eram da SECOMP.

A SECOMP detinha, até então, competência regimental de realizar pesquisa de preços, antes da elaboração do Termo de Referência - TR. Concluiu, portanto, o SERV1 que, a partir da aplicação da Instrução Normativa, “não haveria necessidade de uma unidade [SECOMP] de realização de pesquisa dentro da unidade de licitação”.

Na sequência, para explicar a dinâmica entre a área demandante e o SECOMP, o SERV1 informou que a instrução processual, antes da IN 05/2017, partia de um memorando mais simplificado e de um TR, sem valor estimado, o qual era encaminhado ao SECOMP para estimar valores e indicar parâmetros de comparação dos preços. Posteriormente, o processo retornava à

área demandante para validação e ajustes no Termo de Referência, aprovado pela autoridade competente.

Em continuidade, o entrevistado acredita que o maior impacto dos novos ditames da Instrução Normativa nº 05/2017 na programação das contratações, com a exigência do DFD, foi em relação ao trâmite processual, em virtude do incremento dos ETP e o Mapa de Riscos. Pois, passaram a contar com a participação de representante da área de licitação, inclusive com a necessidade de realização de reuniões com as unidades responsáveis pela demanda, em razão de comporem a Equipe de Planejamento.

Desse modo, denota-se que a estrutura institucional da Fundação se adaptou às orientações da IN 05/2017, gerando, por um lado, um efeito positivo na otimização do fluxo das contratações, quanto ao trâmite processual, ao suprimir etapas de competência da SECOMP. Por outro lado, um desafio no acréscimo de etapas internas que impactaram no planejamento, ao agregar atribuições às áreas demandantes da Funai Sede.

Para ilustrar proposta de novo trâmite do processo, a Figura n. 1, apresentada no Anexo A, demonstra o fluxograma contido na Minuta de Portaria⁸, elaborada em novembro de 2019, que tem o intuito de disciplinar o procedimento de contratações e estabelecer regras para a operacionalização do Calendário Anual de Compras. Sendo relacionado à contratação de obras e serviços no âmbito da Funai, aplicável a partir do exercício de 2020.

As percepções do SERV1 foram corroboradas pelos demais participantes de perfil técnico, a partir da sinalização de que, em 2018, as áreas demandantes encontravam-se em constante adaptação, diante do novo cenário normativo. E, na opinião de um deles, quatro fatores foram determinantes na confecção dos documentos demandados pela IN 05/2017: “tempo, planejamento, responsabilidade e conhecimento”⁹.

Ou seja, tais fatores demandaram atenção aos compradores públicos, por envolverem aspectos que suscitam maior capacidade de coordenação das equipes para lidar com o tempo. Além de sensibilidade dos gestores da área de licitação para identificar carências de capacitação, de modo a promover segurança jurídica na atuação dos agentes.

⁸ Anexo do Despacho CGRL (SEI nº 1657329), contido no processo SEI nº 08620.006540/2018-49, referente ao Anexo da Minuta de Portaria (Sei nº 1270956) em consulta da servidora ao acervo da Funai, em 18 de fev. de 2020.

⁹Entrevistado SERV3.

Por conseguinte, apesar da inovação da norma, provém do órgão a preocupação de tornar o processo mais coeso e efetivo, tal qual a visão de Fernandes (2019) sobre as mudanças recentes na área de compras, por afirmar que as inovações incrementais, seja a integração entre as etapas do processo, a supressão daquelas que não agreguem valor e o aprofundamento da informatização, geram ganhos de resolutividade na operação das funcionalidades dos sistemas e na integração sistêmica.

Um ponto positivo citado pelo SERV3 foi a implementação do SEI no processo de contratações como ferramenta incremental, possibilitando que o trâmite processual tivesse maior fluidez e acesso simultâneo dos documentos produzidos, pelas áreas envolvidas no planejamento.

5.2. Alinhamento das contratações ao Planejamento Estratégico

Um impacto na aplicação das diretrizes da IN 05/17 tem sido a dificuldade de vinculá-la ao Planejamento Estratégico, conforme informação do SERV1. Ele salientou que esse Planejamento não existia formalmente em 2016 e parte de 2017. Logo, não havia um Plano Anual de Contratações ou um calendário de licitações programadas, acessíveis e compartilhados às unidades demandantes.

Essa mesma dificuldade foi apontada por outro entrevistado ao afirmar que “houve dificuldade no preenchimento dos elementos obrigatórios [do DFD]”¹⁰, durante a transição para a IN 05/2017. Dentre eles, o alinhamento da demanda ao planejamento estratégico, que exigia maior conhecimento dos servidores desse instrumento, ainda pouco difundido no órgão, em 2017.

Por outro lado, o SERV3 sinalizou que, após a vigência da IN 05/2017, as unidades da Sede conseguiram se adaptar e se aperfeiçoar aos documentos iniciais, moldando-se aos requisitos contidos no DFD. Ressaltou que a facilidade de absorção e a assimilação das exigências pelos demandantes na Funai Sede, em comparação com as demais unidades da Fundação, justifica-se pelo acesso dos servidores a palestras e cursos oferecidos na Capital com maior frequência, “inclusive os da ENAP”.

¹⁰ Entrevistado SERV2.

O Planejamento Estratégico do órgão foi publicado e aprovado apenas em dezembro de 2017¹¹. Assim, segundo o SERV2, não houve o desdobramento do Planejamento em um instrumento tático-operacional, como um Plano Anual de Contratações. Logo, a ausência desse Plano, com um calendário amplamente divulgado e formalizado, foi destacada pelo entrevistado ao afirmar que nortearia a criação das Equipes de Planejamento das compras, e auxiliaria na busca de soluções preventivas, evitando situações de urgência no órgão.

Nessa esteira, o SERV3 afirmou que não havia, de forma concreta, “uma sensação de previsibilidade”, nem mesmo ampla ciência dos envolvidos, na Ccomp, quanto aos contratos prestes a finalizar (não passíveis de prorrogação), para melhor prepará-los às novas contratações.

Com esse relato, ressalta-se o quanto a elaboração e divulgação do Plano Anual de Contratações seria fundamental para a implementação da IN 05/2017 na Funai Sede. Não obstante, esse Plano, disciplinado pela Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019) é considerado um instrumento de planejamento operacional de curto prazo (ALMEIDA, 2009), que inclui um Plano de Gerenciamento das Contratações.

Sobre esse normativo, destaca-se a lição de Fenili (2018), ao ressaltar que o Plano Anual de Compras é o instrumento que materializa o planejamento da contratação e pode ser considerado como uma ferramenta de governança, ao refletir a consolidação das demandas, o cronograma de execução, assim como indicadores de monitoramento e avaliação, tanto do produto, quanto dos fornecedores.

Na análise de Santos (2019), com o Plano Anual o órgão é capaz de conduzir a reflexão sobre as possíveis aquisições para o exercício financeiro subsequente, mediante registro em ferramenta de controle socializada internamente, além do acompanhamento de prazos e expectativas de fornecimento. Dessa forma, geram-se ganhos, como: racionalização dos procedimentos, maior potencial de ganhos de escala, transparência das necessidades institucionais e formação de uma arena de priorização de demandas, fundamental em cenários de restrição orçamentária (SANTOS, 2019 apud DOURADO, RIBEIRO, 2017).

Cumprido destacar que, segundo levantamento documental, foi elaborado um Plano de Compras e Contratação no primeiro trimestre de 2017, com a compilação de diversos itens

¹¹ Resolução CGE Nº 2, de 20 de dezembro de 2017, da Câmara de Gestão Estratégica – CGE.

levantados pelas unidades (Coordenações-Gerais) da Funai Sede, acompanhada do cronograma de previsão da execução dos procedimentos licitatórios. Todavia, foi pouco difundido, de maneira estratégica, às unidades internas da Funai Sede, naquele momento.

Tal prática de elaboração de um plano anual de compras ganhou legitimidade normativa por meio da Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 682/2017, que determinou à Funai e às suas unidades a adoção do planejamento conjunto das contratações de bens e serviços, além da possibilidade de realização de aquisições compartilhadas¹².

Desse modo, em 2018 passou a ser evidenciada na CComp a necessidade de elaboração do Plano Setorial de Aquisições (PSA), estruturado nos termos da Portaria mencionada, com adoção de metodologia para determinação da suficiência de recursos para aquisições, sejam eles orçamentários, financeiros, de tempo e pessoal, cujas providências foram formalizadas pela CComp, à época¹³.

Entretanto, os documentos oficiais e as entrevistas indicaram que os registros de planos anuais de contratações citados não foram compartilhados, como se esperava, entre os agentes de compras, no período analisado.

5.3. Formação de equipe de planejamento e elaboração dos ETP

A formação da equipe de planejamento para adequação à IN 05/2017 se deu num cenário relativo aos recursos humanos na CComp descrito da seguinte forma pelo entrevistado SERV1:

Acredito que dentro de uma estrutura organizacional é possível você visualizar unidades que poderiam participar como membros da equipe de planejamento, mas a nível de estrutura de pessoal, de força de trabalho, a gente não tinha a menor condição. [...] eu acredito que em todos os órgãos aconteceu isso, [...] uma necessidade de adaptação por falta de força de trabalho.

De igual maneira, o SERV2 informou que a instituição não estava preparada para esse avanço e que demandou esforços internos de capacitação dos servidores, pois os “técnicos precisaram se capacitar tanto para o entendimento da IN [05/2017], quanto [para a] elaboração, preenchimento e adaptação desses documentos, na Funai”. Ressaltou ainda, a dificuldade com a

¹² Em 2017, o MJSP instituiu a Comissão de Aquisições Compartilhadas – CAC, a fim de coordenar a sistemática de planejamento conjunto e compartilhamento das contratações de bens e serviços das unidades licitantes da Pasta.

¹³ Conforme Minuta de Plano Anual de Compras e Informação Técnica nº 5/2018/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI, SEI nº 0654973 e 0699428, respectivamente, processo SEI nº 08620.009347/2018-60. pp. 29-47.

renovação dos contratos, cuja fase de pesquisa esbarrava no óbice de não ser prática corrente no órgão a manutenção e análise de históricos associados aos serviços prestados.

Logo, antes da IN 05/2017, segundo o entrevistado SERV1, os demandantes não se aprofundavam em novas soluções, quando planejavam as contratações seguintes, diante da ausência dos históricos sobre a licitação e a execução dos contratos firmados. Destaca-se que o registro desse histórico serve de subsídio às futuras contratações e evita a realização desnecessária de estudo aprofundado daquilo que já é conhecido e adotado (CAMARÃO, BRITO, 2020).

Já quanto ao caráter multidisciplinar na composição da Equipe de Planejamento e a incorporação de expertises sobre aspectos técnicos, o desafio citado por todos os entrevistados foi o da elaboração dos Estudos Preliminares, conforme apontado, respectivamente, pelos SERV1, SERV2 e SERV3:

[...] por falta de experiência para elaboração de planejamento, que não era exigência dos processos de contratação da Funai à época [2016]. Em alguns processos que foi feito um planejamento prévio, já se viu uma grande dificuldade das áreas em entender os requisitos [...] e em seu conteúdo completo deve ter tido uma grande dificuldade em desenvolver.

[...] a equipe é diminuta e dentro desse corpo reduzido, ainda tem a necessidade da especialidade, do conhecimento, de trazer o fiscal da contratação anterior para dentro desse planejamento, para apontar os problemas e ter lições aprendidas.

[...] com o estudo detalhado do objeto e suas especificações foi exigido conhecimento, responsabilidade para aprovar [os documentos] e, também, mais leitura, mais atualização das informações, para poder seguirem com os requisitos. [...] Trouxe responsabilidade para mais pessoas, não deixando só uma única pessoa responsável por um serviço que, por muitas vezes, ela nem mesmo conhece. [...] Impactou no compartilhamento de responsabilidades.

A formação da matriz de responsabilidades, indicada pelo SERV3, em relação às principais atividades de execução e controle dos contratos, permite o adequado respeito ao princípio da segregação de funções, disposto no art. 31 da IN 05/2017. Entretanto, esse não é objeto do presente estudo, ainda que válida sua menção pelo entrevistado, pois impacta a fase de execução do objeto, relacionada ao planejamento.

Outro aspecto citado pelo SERV3 quanto aos ETP, ainda que tratado superficialmente nesta pesquisa, tangenciou os critérios e práticas de sustentabilidade (inc. II do art. 1º da IN 05/2017), em suas variadas dimensões. Na sua perspectiva, os agentes de compras agregaram ao objeto especificações e detalhamentos voltados à preocupação socioambiental, também quanto

aos serviços demandados, indo além da preocupação restrita ao uso e descarte dos materiais envolvidos na execução.

5.4. Especificação das demandas

Todos os entrevistados confirmaram e indicaram que a norma desse estudo levou os agentes a especificarem demandas de serviços com fundamentação mais apurada, diante de informações advindas de documentos que resgatassem especificações aplicadas em contratações anteriores, realizadas não somente no órgão, mas em outras instituições da Administração Pública. Muito disso se deve ao fato das pesquisas de preços fazerem parte dos ETP, bem como de ferramentas que facilitaram o acesso a dados de outros órgãos, como é o caso do Painel de Preços, disponível no sítio do Portal de Compras Governamentais.

Destarte, os objetos passaram a ser melhor definidos e estimados, com observância às disponibilidades orçamentárias, “a partir da facilitação do alinhamento dos documentos à elaboração do TR, promovendo um segmento correto e necessário na instrução processual para uma futura contratação” (Entrevistado SERV3).

5.5. Análise do Gerenciamento de Riscos

Pelo relato do SERV 1, não havia uma prática ou cultura de gestão de riscos na Funai Sede em 2017 para contratações de serviços na Fundação, até o surgimento da IN 05/2017. Em contrapartida, ele esclarece que desenvolvia um “mapa de riscos” informal, sendo voltado a processos específicos, ou entendidos como relevantes, pois possuía viés gerencial, de análise pessoal dos atos processuais da CComp.

Ou seja, tratava-se de um gerenciamento baseado nas experiências pessoais do servidor, sem a intervenção direta de autoridades superiores, focado em fases dos processos e subprocessos de contratação. Nesse documento, havia o apontamento de riscos, causas, probabilidades, impactos, e, por fim, definição de tratamentos mitigantes de eventos previstos. Afirmou, ainda, que o seu controle servia “mais como um alerta, [ou seja] um ponto de atenção para a área de contratações”.

A prática do gerenciamento de riscos precisou ser adaptada na Funai, após a IN 05/2017, considerando os modelos não padronizados, presentes em algumas contratações. Nesse ponto, a

Funai pôde avançar, em virtude da realização de “capacitação interna, por meio de oficinas de elaboração de Mapa de Riscos, nas várias fases”, conforme assim relatou o SERV2.

Apesar do entrevistado SERV3 não poder afirmar se havia gestão de riscos, antes da IN 05/2017, confirmou que “tal prática passou a ser realizada com maior ênfase diante do Mapa de Risco exigido pela IN [05/2017], com ações de contingência que pudessem mitigar os erros e aumentar a responsabilidade das pessoas envolvidas”.

Nesse contexto, o Comitê de Governança, Riscos e Controles foi instituído, no ano seguinte, na Funai, por intermédio da Portaria nº 1059/Pres, de 13 de agosto de 2018, cujas competências se resumem a: “promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento; institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos; e promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança”.

Em sequência, a Portaria nº 1.083/Pres, de 16 de agosto de 2018 instituiu o Comitê de Elaboração e Implementação do Programa de Integridade da Funai, composto por representantes da Presidência e das Diretorias, além de áreas relacionadas ao tema integridade.

Logo, a relevância do Gerenciamento de Riscos foi observada no planejamento das contratações, apesar de certa resistência cultural dos agentes de compra, conforme aduziu o SERV3. Isso porque relatou que os servidores da Equipe de Planejamento, equivocadamente, entendiam que as exigências eram burocratizantes. Porém, ao longo do tempo, perceberam os benefícios à instrução processual, mediante a prática de gerenciamento e o uso de *checklists*, facilitando as atividades da área de licitações e contratos, exigidos pela PFE/AGU.

Em relação à padronização dos documentos, incluindo o Mapa de Riscos, os entrevistados que atuaram na implementação do normativo apontaram a exigência da utilização de modelos como um avanço, apesar de necessária a sua adaptação à realidade da Fundação. E salientaram que, em alguns processos, um ponto crítico foi de, por vezes, resultarem em expedientes de mera repetição, com pouco cuidado ao se detalhar os riscos específicos do objeto da contratação.

5.6. Análise dos Resultados

Quanto à primeira hipótese, entende-se que a Funai Sede se adaptou aos ditames da IN 05/2017, e promoveu, inclusive, a adequação da sua estrutura organizacional, em concomitância com o advento do normativo, mas não em razão dele. Isso foi, em parte, benéfico ao fluxo processual e, por outra parte, desafiador, ao agregar mais etapas ao trâmite.

Já quanto a segunda hipótese, concluiu-se que a programação das contratações não foi afetada pela exigência do alinhamento ao Planejamento Estratégico do órgão, porquanto não amparada em documentos formalizados. Constatou-se em relatos e registros documentais que o Planejamento Estratégico foi publicado no final de 2017 e que não havia no órgão outro tipo de planejamento técnico ou operacional que formalizasse a previsão anual de contratações. Nem mesmo que chegasse ao conhecimento das áreas envolvidas, principalmente, as áreas demandantes.

Por fim, constatou-se que a formação da equipe de planejamento e suas atribuições representou um avanço para a Funai Sede, em virtude da composição multidisciplinar, integrada por servidores das áreas técnica, administrativa e finalística. Ademais, foi possível definir responsabilidades (por meio de matriz de responsabilidades) aos componentes, em conjunto com os gestores que possuem a competência de validar os instrumentos elaborados pela equipe (ETP e Mapa de Riscos).

Assim, no que tange a capacitação, observou-se que, em parte, esboçou a Funai uma evolução, por meio de oficinas internas. Entretanto, essa lacuna ainda é notada pelos entrevistados no órgão, pois a capacitação e a especialização contínua dos membros da equipe são essenciais para que os objetivos organizacionais estejam alinhados à estratégia da instituição. Ou seja, o órgão ainda carece de definição de indicadores, com metas associadas, visando o monitoramento estratégico dos gestores do órgão no que se refere ao acompanhamento das contratações.

Conclusão

Em conclusão, o processo de planejamento das contratações, diante do marco temporal abordado, representou, simultaneamente, avanços e desafios na implementação das diretrizes e orientações da IN 05/2017 na Funai.

Considerando o cenário da Instituição, notou-se que os desafios de adaptação da estrutura institucional à nova normativa foram materializados pela demanda contínua de especialização e preparo técnico de pessoal em licitações e contratos para aplicar a IN 05/2017, ao passo que o contexto governamental (fator externo) e o tamanho reduzido da equipe (fator interno) foram uma das ameaças e fraquezas identificadas.

Por outro ângulo, também foi constatado avanço normativo, no que tange à flexibilidade da IN 05/2017 quanto aos seus documentos que, apesar de padronizados, permitiram adaptações pelo órgão, inclusive quanto a recepção de práticas operacionais e arranjos próprios dos setores, que enxugaram o trâmite processual, por meio da supressão de etapas (como a incorporação da pesquisa pela área demandante).

Em relação ao aspecto gerencial, Nogueira e Gaetani (2018) asseveram que os mecanismos de governança do país, por mais precários que sejam, vão além das bordas estatais que, por sua vez, são pressionadas pela permanente escassez de recursos. Nesse ponto, diante do contexto da Funai, faz sentido o apontamento da busca do melhor uso dos arranjos e ferramentas de planejamento na consecução da política pública do órgão e no suporte das suas atividades finalísticas.

Segundo o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014b), aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, a gestão das aquisições deve compreender, ainda, o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de aquisições, com o objetivo agregar valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

Desse modo, com a finalidade de operacionalizar o disposto no Regimento Interno da Funai¹⁴ que estabelece a competência da CComp para formular, acompanhar e programar anualmente o plano e o cronograma de compras da autarquia, sugere-se a implantação do Plano Anual de Compras. Desde que formalizado e sistematizado, no intuito de fortalecer o controle e transparência nas aquisições e contratações de serviços necessários à manutenção da instituição.

Vale observar, contudo, que, como norteador, o Plano Anual de Compras não é imutável e poderá malear-se de acordo com as necessidades, urgências e emergências de fatos que ocorram

¹⁴ Portaria nº 666/PRES de 17 de julho de 2017

e venham a influenciar a Fundação. Será ainda um balizador, construído a partir de esforços do setor administrativo para que as ações se tornem mais transparentes, organizadas e bem-sucedidas.

A título de sugestão para o aperfeiçoamento do processo de compras, tem-se a elaboração e a implementação de uma Portaria, no âmbito do poder hierárquico e normativo do órgão, cuja finalidade seria de orientar, organizar e padronizar regras, procedimentos e diretrizes de caráter geral para a execução de obras, prestação de serviços e operacionalização de compras. Essa ação, além de promover a fixação dos procedimentos de contratação e a operacionalização do Plano Anual de Compras, se elaborado em consonância ao disposto na IN 05/2017, não deve divergir dos instrumentos legais e regulamentares, presentes no arcabouço legal vigente sobre o tema

Insta evidenciar que o estudo constatou limitações, principalmente, quanto a escassez de registros formais dos processos de contratação e de diretrizes de níveis estratégicos quanto às compras, no âmbito da Funai.

Restou claro, portanto, que a presente pesquisa não esgota o debate sobre o tema. Todavia, contribui para o estudo comparado e identificação de pontos congruentes ou divergentes entre órgãos da Administração. Assim, aprimorar-se-ia a prática administrativa ao agregar uma análise técnica de como o novo normativo impactou as dinâmicas internas de órgãos destinatários da norma, ou mesmo aqueles que não se obrigam a observá-la, porém a implementaram, a fim de coroar a importância da fase de planejamento das contratações.

Além disso poderia ser desenvolvido, com maior profundidade de estudos, um modelo de gestão único e padronizado para a Funai, que incluía as unidades regionais com o estabelecimento de diretrizes ou políticas operacionais para a condução das aquisições, tais como: políticas de compras, de estoques, de terceirização, etc. Tal estudo seria relevante, diante da falta de uniformidade das contratações.

Haveria, portanto, consideráveis ganhos de escala para as compras públicas do órgão, tendo em vista a escassez de pessoal qualificado para atuar na área, além de outros fatores preocupantes, como o elevado número de servidores aptos a se aposentar e as recorrentes mudanças da legislação, que dificultam a perenidade de servidores na gestão e operacionalização das contratações.

Por fim, num prisma estrutural, além das perspectivas dos agentes de compras entrevistados neste estudo, outros servidores de unidades descentralizadas do órgão poderiam contribuir com relatos empíricos da aplicação da IN 05/2017 em suas Coordenações Regionais, por exemplo. De modo a identificar pontos sensíveis, como os avanços nas ações de capacitação para assimilação do normativo, bem assim no intuito de incentivar, com tais registros, a formação de grupos colaborativos para trocas de experiências, e, futuramente, integração das compras entre as unidades regionais (compartilhamento ou centralização das demandas).

Referências

ALMEIDA, Haley Maria de Sousa. **A unidade de gestão estratégica e a execução do planejamento.** In: REPETTO, Fabio et al. Reflexões para Ibero-America: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009. pp. 71 – 77

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: em: 20 dez. 2019.

_____. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 05 dez. 2019.

_____. Fundação Nacional do Índio. **Planejamento Estratégico.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/planejamento-estrategico>> Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Fundação Nacional do Índio. **Relatório Anual de Gestão. Exercício 2018.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgge/Pdf/relatorio-gestao-2018-Funai-1.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/11%20%20IN%2002%2030-04-08.pdf/view>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Ministério da Economia. Portal de Compras. Compras Governamentais. **Instrução Normativa de Serviços nº 05, de 2017. Perguntas e Respostas.** – Brasília: ME, 2020. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/in-servico-faq>> Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019.** 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 e sobre o Sistema de

Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília: Secretaria de Gestão, 2019. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/1068-in-1-de-2019>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00006/2017/CPLC/PGF/AGU da Câmara Permanente Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <<http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/pareceresCPLCPGF/06.2017.pdf>> Acesso em: 04 fev. 2020.

_____. Advocacia-Geral da União, **Funções Institucionais**, 2015. Disponível no site: <http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200643/>. Acesso em: 04 de fev. 2020.

CAMARÃO, T.; BRITO, I. Maturidade e qualificação da etapa de planejamento das contratações públicas. **Revista Consultor Jurídico**, janeiro 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-10/maturidade-qualificacao-etapa-planejamento-contratacoes-publicas>. Acesso em: 10 de jan. 2020.

CARNEIRO, A. R. M. **Impactos da Instrução Normativa 5/MP/2017 na gestão e fiscalização dos contratos de serviço no Campus Veranópolis do Instituto Federal do Rio Grande do Sul**. Artigo Científico apresentado como TCC de Especialização em Gestão Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina. 2018, 10 p.

DOURADO, F.; RIBEIRO, P. **Entrevista com Fabiana Dourado e Pedro Ribeiro sobre Plano Anual de Aquisições**. [ago-out 2017]. Entrevistadora: A. Oliveira. Curitiba: Revista Governança Pública, ago-out/2017.

FERNANDES, C. C. C. (2019). **Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente**. Administração Pública e Gestão Social, 4(11), 1-19. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>>, Acesso em: 15 de jan. de 2020.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói/RJ: Impetus, 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11^a ed. São Paulo: Dialética, 2005, 719 p.

MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública –Fases, Etapas e Atos – Zênite**, 2012, pp. 45-46.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. **A Questão do Controle no Debate de Governança Pública**, 2018, Boletim de Análise Político-Institucional – Artigos, Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>>. Acesso em: 18 de jan. de 2020.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. In: Revista de Administração 221 Pública. Rio de Janeiro, nov-dez 2011, v. 45, n. 6, p. 1943-1967.

OLIVEIRA, L. I. **A lei e a Instrução Normativa: A força da Instrução Normativa**, 2016. Disponível em: <<http://www.rochamarques.com.br/site/wp-content/uploads/pdf/a-lei-e-a-instrucaonormativa.pdf>>. Acesso em: 18 de jan. de 2020.

SANTOS, F.V. L. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. p. 89.

SOUZA, E. G. **Gêneros textuais na perspectiva da educação profissional** / Edna Guedes de Souza. – Recife: O Autor. 2008. 212 p.

TCU, Tribunal de Contas da União. **RCA. Riscos e Controles nas Aquisições**. 2014a. Disponível em:<<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>> Acesso em: 04 de fev. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 80 p.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Acórdão Nº 2696/2019 – TCU – 1ª Câmara**. Processo nº TC 040.422/2018-6. Relator: Ministro Bruno Dantas, 2019.

TONI, J. **Em busca do planejamento governamental do século XXI: novos desenhos**. In: REPETTO, Fabio et al. Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009. pp. 21 – 36.

TORRES, R. C. L. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, 222 p.

VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. *Case research in operations management. International Journal Of Operations & Production Management*, v. 22, n. 2, 2002, pp. 195-219.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 80 p.

ZYMLER, B. **A evolução legislativa e os antecedentes jurisprudenciais que levaram à edição da IN SEGES/MP nº 5/2017**. In: JACOBY FERNANDES, J. U. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 1, pp. 17-38.

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista

Perfil 1: Gerencial/técnico – Atuante no período de 2016 e parte de 2017 (SERV1)

Perfil 2: Técnico – Atuante na área de compras e contratações no período de 2017 a 2018 (SERV2)

Perfil 2: Técnico – Atuante na área de compras e contratações no período de 2016 a 2018 (SERV3)

Perguntas:

A. Questão central: O planejamento das contratações na Funai, assim que a IN 05/17 entrou em vigor, precisou ser adaptado para os pregões de contratações de serviços? Qual foi o impacto para a Funai ao aplicar as diretrizes da IN 05/17, quanto a exigência do documento de formalização da demanda? As demandas precisaram ser programadas de forma diferente? Os calendários de licitações foram ajustados? Acredita que a área demandante conseguiu se adaptar? O atendimento dos requisitos de justificativa, quantitativo, previsão de início e alinhamento com o planejamento estratégico ou plano anual de contratações foram facilmente absorvidos nesse documento?

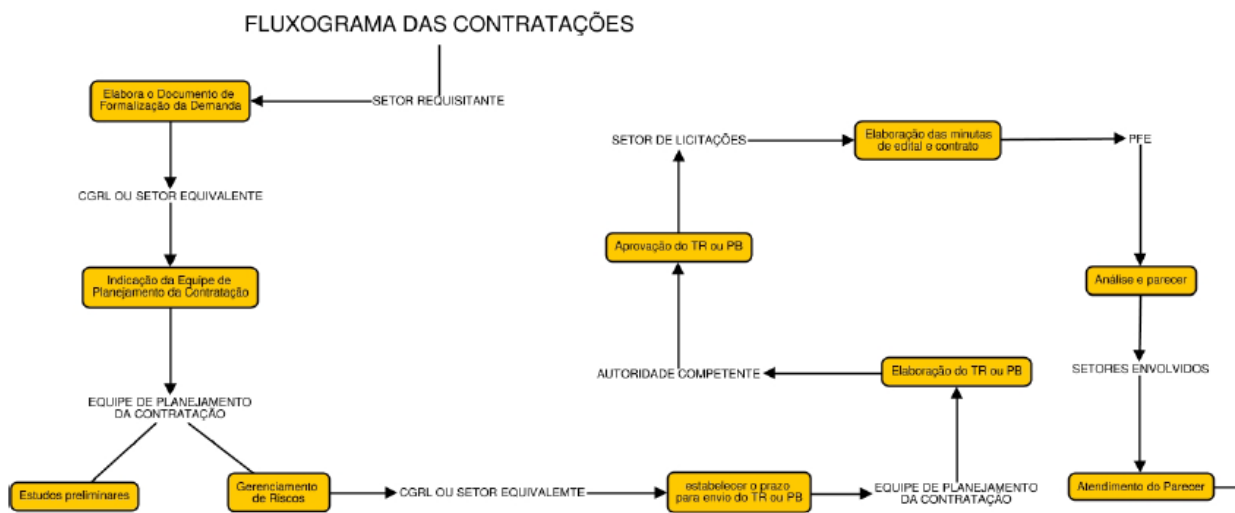
B. Questão central: A estrutura da Funai estava preparada para a nova exigência de formação de equipes de planejamento para a contratação de serviços, por pregão? Como descrever, de forma sucinta, como as licitações para contratação desses serviços foram impactadas pela IN 05/17, ao se exigir a elaboração de estudos preliminares pela equipe de planejamento? Os estudos para a definição do objeto (unidades/materiais) foram realizados de maneira diferente? Manter um histórico de consumo era uma prática ou precisou ser adaptada?

C. Questão central: É possível afirmar que havia na Funai uma cultura de gestão de riscos nas contratações de serviços antes da IN 05/17, ou essa prática foi realizada com maior ênfase, a partir da exigência do Mapa de Riscos? A partir de então, o gerenciamento de riscos se tornou relevante nas contratações regidas pela IN 05/2017? Como foi a adaptação da equipe a essa exigência? Existiram documentos padronizados que facilitaram a etapa?

D. Questão central: Em relação à confiabilidade da especificação da demanda, acredita que com IN 05/17 os objetos das contratações foram melhor definidos e estimados, com observância às disponibilidades orçamentárias? As mudanças trazidas pela IN 05/17 representaram dificuldades de adaptação pelos servidores atuantes no planejamento e dimensionamento das demandas? Acredita que a formação da equipe de planejamento facilitou o alinhamento dos Estudos Preliminares e Mapa de Riscos com a elaboração do Termo de Referência, pela área demandante? Houve menos inconsistências após a aplicação da IN 05/2017?

ANEXO A

Figura 1. Fluxograma das Contratações



Fonte: Anexo do Despacho CGRL (SEI nº 1657329), contido no processo SEI nº 08620.006540/2018-49, referente ao Anexo da Minuta de Portaria (Sei nº 1270956) em consulta da servidora ao acervo da Funai, em 18 de fev. de 2020.