



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO DE
CONTRATAÇÕES DO SENADO FEDERAL: AVANÇOS
E LIMITAÇÕES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RODRIGO GALHA

BRASÍLIA – DF

2020

A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES DO SENADO FEDERAL: AVANÇOS E LIMITAÇÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rodrigo Galha

Orientador: Ciro Campos Christo Fernandes

Brasília - DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

G155e Galha, Rodrigo

A experiência do planejamento de contratações do Senado Federal:
avanços e limitações / Rodrigo Galha. -- Brasília, 2020.
187 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração
Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes.

1. Compras Públicas. 2. Planejamento Governamental. 3. Governança.
4. Arranjo Institucional. 5. Planejamento Estratégico. 6. Contrato Público.
7. Senado Federal. I. Fernandes, Ciro Campos Christo orient. II. Título.

CDU 35.073.53

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

RODRIGO GALHA

**A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO DE
CONTRATAÇÕES DO SENADO FEDERAL: AVANÇOS
E LIMITAÇÕES**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 21 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

Ana Lúcia Dezolt – BID

BRASÍLIA

2020

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a todos os servidores públicos, que constroem, silenciosamente e nas condições mais adversas, e muitas vezes abrindo mão de bens preciosos do ponto de vista pessoal, a institucionalidade tão necessária à redução das desigualdades, pilar fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, tudo em nome da nobre e honrosa missão constitucional que lhes foi concedida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Roberta e ao Miguel, que tantas vezes entenderam minha ausência e me deram o suporte que foi fundamental para conclusão deste trabalho. Também agradeço ao Senado Federal e seus dirigentes, que me deram a oportunidade única de participar de um processo transformador, fruto desta pesquisa, tanto do ponto de vista institucional quanto pessoal. Igualmente imprescindíveis para que este trabalho tomasse forma e substância foram as muitas e valiosas contribuições do meu orientador, Professor Ciro. Por fim, agradeço a todos os professores da ENAP e colegas de turma, com quem desenvolvi reais laços de amizade, e que mudaram minha forma de refletir e agir, em relação às políticas públicas e, especialmente, à democracia.

It's the questions we can't answer that teach us the most. They teach us how to think. If you give a man an answer, all he gains is a little fact. But give him a question and he'll look for his own answers.

Patrick Rothfuss (The Wise Man's Fear)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAD	- Sistema de Cadastro de Documentos
COMDIR	- Comissão Diretora
DGER	- Diretoria-Geral
DGERADC	- Diretoria-Geral Adjunta de Contratações
DGERADG	- Diretoria-Geral Adjunta de Gestão
DIRECON	- Diretoria-Executiva de Contratações
DIREG	- Diretoria-Executiva de Gestão
DOD	- Documento de Oficialização de Demanda
EGOV	- Escritório de Governança Corporativa
GESCON	- Sistema de Gestão de Contratações
PLANOR	- Sistema de Planejamento Orçamentário
PRODASEN	- Secretaria de Tecnologia de Informação PRODASEN
PRSECR	- Primeira Secretaria
SADCON	- Secretaria de Administração de Contratações
SAFIN	- Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade
SENiC	- Sistema Integrado de Contratações
SGM	- Secretaria-Geral da Mesa
SIGAD	- Sistema Integrado de Gestão Arquivística
TR	- Termo de Referência
TCU	- Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Entrevistados do grupo de atores políticos, com a descrição da sua atuação.....	46
Tabela 2: Roteiro Semiestruturado para a entrevista com os atores políticos.....	47
Tabela 3: Entrevistados do grupo de atores planejadores e executores, com a descrição de seus papéis	48
Tabela 4: Roteiro Semiestruturado para a entrevista com os atores planejadores e executores	49
Tabela 5: Categorização dos atores	52
Tabela 6: Instrumentos do Planejamento de Contratações e sua classificação	81

Tabela 7: Aderência de cada Momento analisado a diretrizes selecionadas que caracterizam uma governança adequada de contratações	114
Tabela 8: Documentos referentes ao Momento 1	125
Tabela 9: Documentos referentes ao Momento 2	128
Tabela 10: Documentos referentes ao Momento 3	132
Tabela 11: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 1	137
Tabela 12: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 2	142
Tabela 13: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 3	148
Tabela 14: Análise dos recursos relativos ao Momento 1	151
Tabela 15: Análise dos recursos relativos ao Momento 2	157
Tabela 16: Análise dos recursos relativos ao Momento 3	161
Tabela 17: Papel exercido no Projeto de Sistematização de Contratações e Motivos para entrada do assunto na agenda – atores políticos	165
Tabela 18: Papel exercido no Projeto de Sistematização de Contratações e Motivos para entrada do assunto na agenda – atores planejadores e executores	168
Tabela 19: Benefícios e pontos de melhoria – atores políticos	172
Tabela 20: Benefícios e pontos de melhoria – atores planejadores e executores	174
Tabela 21 – Formulação de estratégias nos diferentes Momentos – atores políticos	178
Tabela 22 – Ligação das estratégias com as contratações nos diferentes Momentos – atores políticos	181
Tabela 23 – Acompanhamento/priorização de processos de contratação nos diferentes Momentos – atores políticos	183
Tabela 24 – Aprovação de novas demandas de contratação nos diferentes Momentos – atores políticos	185
Tabela 25 – Problemas observados nos diferentes Momentos – atores políticos	187
Tabela 26 – Acompanhamento das contratações nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores	189
Tabela 27 – Operacionalização do Plano de Contratações nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores	191
Tabela 28 – Operacionalização do fluxo estratégico nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores	195
Tabela 29 – Participação no fluxo de planejamento para os diferentes Momentos – atores planejadores e executores	197

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma do Senado Federal	19
Figura 2: Cronograma para Contratações do Exercício de 2019	24
Figura 3: Tela de Tramitação de Processos – Sistema Gestão de Aquisições	68
Figura 4: Painel de aquisições em andamento (sistema Galileu)	69
Figura 5: Painel referente ao Plano de Contratações (sistema Galileu)	70
Figura 6: Tela de Cadastro de Demanda – Sistema SENiC	75
Figura 7: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 1)	76
Figura 8: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 2)	76
Figura 9: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 3)	76
Figura 10: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 4)	77

Figura 11: Calendário de Contratações – Listagem do SENiC.....	77
Figura 12: Plano de Contratações – listagem do SENiC.....	78
Figura 13: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 1)	79
Figura 14: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 2)	79
Figura 15: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 3)	79
Figura 16: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 4)	80
Figura 17: Elaboração do Orçamento, no Momento 1 antes do Programa de Sistematização de Contratações, com a interação entre os atores e instrumentos.....	103
Figura 18: Planejamento e Execução de compras, antes do Programa de Sistematização de Compras, com a interação entre seus atores e instrumentos.....	104
Figura 19: Planejamento e Execução de compras (incluindo elaboração do orçamento) no exercício de 2017, após a conclusão do Programa de Sistematização de Compras, com a interação entre seus atores e instrumentos.....	107
Figura 20: Planejamento e Execução de compras (incluindo elaboração do orçamento) no exercício de 2019, após a implantação de alterações no sistema de acolhimento de demandas e do Plano de Contratações Plurianual	111

RESUMO

Esta dissertação aborda a experiência do Senado Federal na estruturação do planejamento de compras da instituição, no período de 2014 a 2019, avaliando seus avanços e limitações. O processo de planejamento de compras compreende o período transcorrido entre o surgimento de determinada demanda até a abertura do processo administrativo que trata da contratação em si, bem como o monitoramento do andamento dessas instruções. O surgimento da demanda normalmente é relacionado ao cumprimento de uma diretriz estratégica da instituição, e pode estar diretamente relacionado a algum projeto estratégico priorizado pela administração.

No trabalho, foi realizado um estudo de caso, no qual são avaliadas as condições de três momentos chave identificados dentro do período mencionado. A análise foi estruturada em variáveis levantadas com base em um referencial teórico de políticas públicas, com a descrição dos atores, recursos, instrumentos e arranjos institucionais em cada um dos momentos selecionados. Foram levantadas as motivações para que este assunto passasse a ser tratado como prioridade pela instituição e descrito como se deu o processo de estruturação do fluxo de planejamento. Foram também avaliados aspectos fundamentais da experiência de planejamento, tais como os principais avanços e dificuldades de forma geral, a formulação e sistematização de estratégias, a aprovação de demandas, a elaboração do Plano de Contratações e o monitoramento das contratações. Os dados foram obtidos através da realização de entrevistas com atores envolvidos com essa experiência, bem como através de levantamento de regulamentos e normas, documentos de projeto e dados advindos dos sistemas de informação utilizados pela instituição.

Foi verificado, no período, um avanço real e perceptível na qualidade da tomada de decisões, disponibilidade de informações e monitoramento dos fluxos de contratação, comprovado através das percepções dos diversos atores consultados e da documentação examinada, denotando um amadurecimento da instituição no que tange à formulação e acompanhamento da sua estratégia, bem como a relação direta desses processos com as contratações, materializada na elaboração e acompanhamento do Plano de Contratações. Por outro lado, também foram identificadas oportunidades de melhoria, tais como a necessidade de padronização e automatização de procedimentos específicos e a necessidade de implantação de ferramentas de gestão de riscos e de investimento no incremento do engajamento e capacitação de todos os atores, consolidando a mudança da cultura organizacional relacionada ao planejamento de contratações.

Palavras Chaves: Compras Públicas, Planejamento de Contratações, Planejamento Estratégico, Governança de Contratações, Arranjos Institucionais

ABSTRACT

This dissertation addresses the experience of the Brazilian *Senado Federal* in structuring the institution's procurement planning, from 2014 to 2019, assessing its progress and limitations. The procurement planning process comprises the period from the emergence of a demand until the opening of the administrative process that deals with the hiring itself, as well as the monitoring of the progress of these instructions. The emergence of demand is usually related to compliance with an institution's strategic guideline and may be directly related to a specific strategic project prioritized by management.

In this work, a case study was carried out, in which the conditions of three key moments identified within the mentioned period are evaluated. The analysis was structured in variables raised based on a theoretical framework of public policies, with the description of the actors, resources, instruments and institutional arrangements in each of the selected moments. Motivations were raised for this issue to be treated as a priority by the institution. A description of how the process of design and implementation of the governance structure and procedures involved took place was also made. Fundamental aspects of the planning experience were also evaluated, such as the main advances and difficulties in general, the formulation and systematization of strategies, the approval of demands, the preparation of the Hiring Plan and the monitoring of hiring. The data were obtained by conducting interviews with actors involved with this experience, as well as by revising regulations and standards, project documents and data from the information systems used by the institution.

During the period, there was a real and noticeable advance in the quality of decision making, availability of information and monitoring of hiring flows, as evidenced by the perceptions of the various actors consulted and the documentation examined, indicating a maturity of the institution regarding formulation and monitoring of its strategy, as well as the direct relationship of these processes with hiring, materialized in the preparation and monitoring of the Contracting Plan. On the other hand, opportunities for improvement were also identified, such as the need for standardization and automation of specific procedures and the need to implement risk management and investment tools to increase the engagement and capacity of all actors, consolidating change of the organizational culture related to hiring planning.

KEYWORDS: Public Procurement, Contract Planning, Strategic Planning, Contract Governance, Institutional Arrangements

Sumário

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
1. INTRODUÇÃO	15
2. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA.....	18
2.1. O Senado Federal e sua estrutura relativa a contratações	18
2.2. A sistemática de planejamento de contratações do Senado Federal	22
2.3. Realidade Orçamentária Atual	25
2.4. Problematização e perguntas de pesquisa	27
3. REFERENCIAL TEÓRICO	30
3.1. Compras Públicas, Governança e Planejamento.....	30
3.2. Políticas públicas e suas fases, arranjos institucionais e elementos.....	38
4. METODOLOGIA	43
4.1. Entrevistas.....	44
4.2. Levantamento Documental	50
5. DESCRIÇÃO DO CASO.....	51
5.1. Situação Prévia (Momento 1)	53
5.2. Consolidação (Momento 2).....	63
5.3. Aprimoramento (Momento 3).....	74
5.4. Instrumentos do Sistema de Planejamento de Contratações.....	81
6. RESULTADOS E ANÁLISE	84
6.1. Fatores e circunstâncias que levaram à reestruturação do fluxo de planejamento e execução de contratações	84
6.2. Principais avanços observados no fluxo de contratações e dificuldades que ainda persistem	85
6.3. Formulação de estratégias e sua ligação com as contratações	88
6.3.1. Situação Prévia (Momento 1).....	88
6.3.2. Consolidação (Momento 2).....	90
6.3.3. Aprimoramento (Momento 3)	93
6.4. Aprovação de demandas e elaboração do Plano de Contratações	94
6.4.1. Situação Prévia (Momento 1).....	94
6.4.2. Consolidação (Momento 2).....	95

6.4.3. Aprimoramento (Momento 3)	97
6.5. Monitoramento das contratações	99
6.5.1. Situação Prévia (Momento 1).....	99
6.5.2. Consolidação (Momento 2).....	100
6.5.3. Aprimoramento (Momento 3)	101
6.6. Arranjos Institucionais	102
6.6.1. Situação Prévia (Momento 1).....	102
6.6.2. Consolidação (Momento 2).....	106
6.6.3. Aprimoramento (Momento 3)	110
6.7. Aderência aos critérios de governança selecionados, para cada um dos Momentos	113
7. CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS	121
ANEXOS	124
Anexo 1 – Levantamento Documental	125
Anexo 2 – Atores em cada um dos Momentos	137
Anexo 3 – Recursos aplicados em cada um dos Momentos.....	151
Anexo 4 – Análise Estruturada das Entrevistas	165
1. Tabelas Referentes Aos Papéis E Motivos De Entrada Na Agenda – Políticos E Planejadores	165
2. Tabelas Referentes Aos Atores Políticos – Momentos.....	178
3. Tabelas Referentes Aos Atores Planejadores - Momentos	189

1. INTRODUÇÃO

Para qualquer instituição da Administração Pública brasileira, seja no âmbito da União, dos Estados ou dos Municípios, um tema que sempre adquire grande relevo são as compras públicas, requisito absolutamente necessário à consecução das atividades a que se propõe cada estrutura administrativa, seja a prestação de algum serviço público diretamente ao cidadão, seja a manutenção de uma estrutura que permita que elas cumpram seus fins instituídos constitucionalmente ou em Lei ou norma que as regulamentem.

Fatores como a baixa capacitação dos servidores responsáveis por estes procedimentos, a escassez de pessoal, o excesso de regras e jurisprudências muitas vezes contraditórias, a excessiva influência política com motivações nem sempre lícitas, entre outros, são alguns dos possíveis causadores de mazelas que atingem, em maior ou menor grau, muitas instituições, relacionadas diretamente a esse campo, que incluem, mas não se restringem aos seguintes aspectos: baixo grau de execução orçamentária, ineficiência no gasto público, descumprimento de normas, grande número de apontamentos em órgãos de controle como tribunais de contas e, em última instância, atendimento insatisfatório do fim da própria instituição.

Por muito tempo, considerou-se como compra pública somente a instrução do processo administrativo que culmina na licitação. Entretanto, já há alguns anos, o planejamento das compras, desde o surgimento da demanda, passando pela elaboração de estudos técnicos preliminares, calendários de compras e planos de contratação - isso tudo em conexão com a consecução dos objetivos estratégicos dos órgãos - tem sido objeto de preocupação tanto dos tribunais de contas (no âmbito federal, especialmente do Tribunal de Contas da União) quanto dos órgãos em si, por verificarem que estas etapas de planejamento são requisitos intransponíveis para aumentar seu grau de execução orçamentário e de eficiência das compras necessárias ao atingimento de seus objetivos.

Desta forma, esta dissertação se propõe a estudar um caso específico, o do Senado Federal, em três momentos distintos, analisando diferentes aspectos relacionados à estruturação de seu fluxo de planejamento, descrevendo cada um deles sob a perspectiva dos seus arranjos

institucionais e seus elementos constituintes, com o objetivo de compreender os avanços e dificuldades observados.

Ainda com este fim, busca-se compreender também os motivos que levaram a instituição a focar seus esforços na estruturação de sistemas e normativos de governança de contratações do órgão.

O estudo analisa, ainda, os arranjos institucionais e instrumentos de planejamento das compras e sua conexão com os objetivos estratégicos do órgão. Focaliza o sistema de acolhimento das demandas de contratações e o planejamento, autorização e controle das licitações geradas. A análise é embasada em referencial teórico da área de políticas públicas, especificado ao longo da dissertação.

O capítulo “Contextualização e Problema” apresenta resumidamente o contexto das contratações e as características da estrutura organizacional do Senado nas suas competências relativas, especificamente, ao planejamento das compras, ou seja, entre o surgimento da demanda e o início da instrução do respectivo processo. O capítulo também explicita o problema a ser estudado e as questões de pesquisa que são objeto desta dissertação.

O capítulo “Referencial Teórico” traz um apanhado da bibliografia consultada e utilizada como balizadora das análises feitas. É apresentado, em linhas gerais, o conceito de compras públicas, bem como seus princípios e arcabouço normativo. Também são abordados conceitos de governança e de planejamento, tanto na literatura quanto na jurisprudência formada pelo Tribunal de Contas, principal norteador da linha de ação das instituições que constituem a Administração Pública Federal. Por fim, considerada a bibliografia de políticas públicas, é apresentado como se organizam suas fases, bem como são explorados os conceitos de arranjo institucional e de seus elementos constitutivos (atores, recursos e instrumentos).

No capítulo “Metodologia”, descreve-se as fontes de dado utilizadas e como foram organizados e analisados os dados obtidos.

No capítulo “Descrição do Caso”, os três momentos são analisados detalhadamente, dentro da perspectiva dos elementos constitutivos dos arranjos institucionais, ou seja, seus atores, recursos e instrumentos. É apresentado também um histórico do Programa de

Sistematização de Contratações e dos principais normativos que versam sobre a estratégia e a governança de contratações, ao longo da experiência de implantação estudada.

Por fim, o capítulo “Resultados e Análise” aborda alguns aspectos centrais advindos da análise da experiência, compreendendo os avanços e dificuldades, a formulação de estratégias, a aprovação de novas demandas e elaboração do Plano de Contratações, o controle e monitoramento dos processos, bem como a análise detalhada do arranjo institucional e suas mudanças, ao longo da experiência.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA

2.1. O Senado Federal e sua estrutura relativa a contratações

O objeto de estudo da presente pesquisa é a implantação de uma sistemática de planejamento de contratações em um órgão específico, com suas particularidades organizacionais, avaliando-se pormenorizadamente os aspectos operacionais e inter-relacionais entre os atores e recursos envolvidos. O órgão avaliado é o Senado Federal, uma das duas instituições, ao lado da Câmara dos Deputados, que compõe o poder legislativo federal brasileiro: o Congresso Nacional é composto pela junção dos parlamentares das duas casas legislativas. É um órgão que tem um volume considerável de compras – aproximadamente R\$ 395 milhões, no exercício de 2017, em mais de 560 itens - distribuídos em áreas como manutenção de suas dependências, prestação de serviços diversos, telecomunicações, infraestrutura, tecnologia da informação, patrimônio e instrução. Há fatores como a alta exposição política da instituição que dão uma considerável visibilidade pública a esses processos. Uma das situações que comprovam essa afirmação é o fato de que, ocasionalmente, compras com valores pouco significativos frente ao orçamento do órgão são repercutidas pela imprensa. Um exemplo nesse sentido foi um caso ocorrido em 2013, quando uma compra feita por dispensa de licitação, no valor de R\$ 840,00, valor relativamente baixo tendo em vista o orçamento da instituição, foi noticiada¹ fazendo referência a dois guardanapos de pano, alegadamente adquiridos por R\$ 420,00 cada um. Posteriormente, o próprio noticiante retificou a notícia, mencionando que, na realidade, a aquisição se referia a duas dúzias de guardanapos de pano, cada um a R\$ 35,00. A notícia inicial veio acompanhada do seguinte comentário: “*que país magnífico seria o Brasil se, de repente, baixasse nos gabinetes de Brasília uma epidemia de ridículo...*”.

O organograma administrativo da instituição consta na **Figura 1**.

¹ <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/08/19/senado-compra-dois-guardanapos-por-r-840/> (“Senado compra dois guardanapos por R\$ 840”, notícia veiculada em 19/08/2013, site consultado em 20/07/2019).

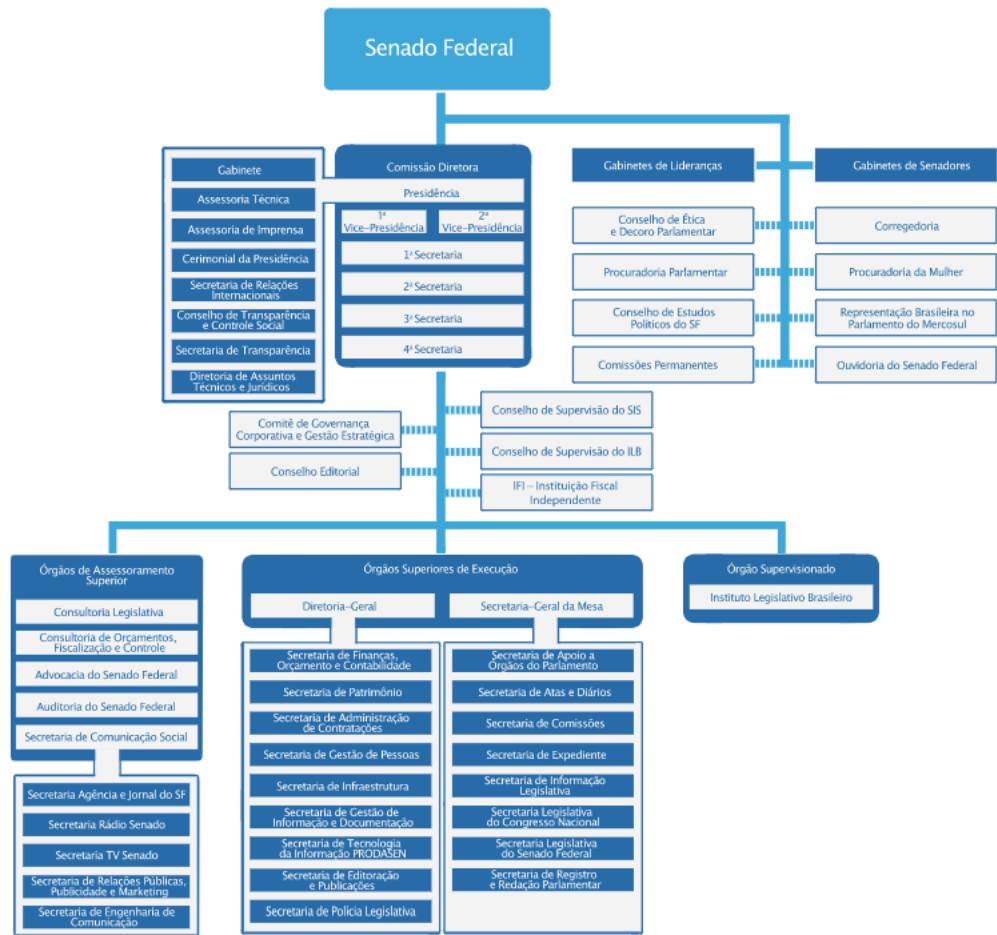


Figura 1: Organograma do Senado Federal

(Fonte: Intranet do Senado Federal, endereço: <https://intranet.senado.leg.br/organograma>, consultada em 23/07/2019)

A instância que possui a incumbência de dirigir as atividades administrativas do Senado Federal é a Comissão Diretora (COMDIR). É importante destacar o caráter político dessa estrutura, já que a eleição de seus membros, todos senadores ou senadoras, se dá a cada dois anos, no início e no meio de cada legislatura do Senado Federal, através de votação no Plenário.

No que se refere a aspectos relacionados à estratégia da instituição e às compras, todas as deliberações são de competência desse órgão, bem como ele é responsável por expedir os normativos que regulamentam estas questões. Dentro desta estrutura, o órgão responsável pela superintendência administrativa, regimentalmente, é a Primeira-Secretaria (PRSECR), que

possui as seguintes atribuições, nos termos do art. 195 da Resolução nº 18, de 2018, do Senado Federal (Regulamento Administrativo):

Art. 195. À Primeira-Secretaria do Senado Federal compete assessorar o Primeiro-Secretário do Senado Federal em sua missão institucional de superintender os serviços administrativos e realizar a supervisão geral do Senado Federal, segundo as diretrizes fixadas pela Comissão Diretora, neste regulamento e na legislação, respeitadas as competências específicas dos demais membros da Mesa.

Já a Diretoria-Geral (DGER) possui as incumbências descritas no art. 210 do Regulamento Administrativo:

Art. 210. À Diretoria-Geral compete a superior coordenação, supervisão e controle da gestão administrativa do Senado Federal, bem como executar as ações administrativas em consonância com as diretrizes e políticas de gestão estabelecidas pela Comissão Diretora do Senado Federal; assessorar e secretariar as reuniões da Comissão Diretora; prover o Senado Federal com métodos, técnicas e ferramentas de governança corporativa e gestão estratégica; prover e integrar o suporte administrativo e logístico às atividades parlamentares e legislativas e aos órgãos da estrutura geral do Senado Federal de acordo com as políticas, as normas legais e regulamentares e as deliberações da Comissão Diretora e do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

Desta forma, verifica-se que, operacionalmente, as principais atividades relacionadas a compras estão sob incumbência dessa unidade e de outras a ela subordinadas, sendo as principais a Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN) e a Secretaria de Administração de Contratações (SADCON). Ainda de acordo com Regulamento Administrativo do Senado Federal, estas possuem a incumbência de, respectivamente:

Art. 218. À Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade compete planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Senado Federal nos aspectos contábeis, de informações gerenciais e de análise de custos, observadas as normas

e os procedimentos pertinentes; assessorar a Diretoria-Geral na elaboração do Plano Plurianual, da Proposta Orçamentária Anual e na solicitação de alterações orçamentárias; coordenar a elaboração da proposta orçamentária anual e os pedidos de alterações orçamentárias; subsidiar a elaboração de relatórios institucionais, quanto às informações relacionadas à sua área de atuação; acompanhar os atos normativos referentes aos sistemas federais de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, bem como informar e orientar as unidades gestoras quanto ao cumprimento das normas estabelecidas; gerenciar e assegurar a atualização das bases de informação e sistemas relativos à sua área de competência; realizar a conferência de cálculos de reajustes, repactuações, acréscimos, supressões e revisões contratuais, bem como outras demandadas pela Diretoria-Geral; elaborar estudos técnicos, inclusive sobre dados estatísticos relativos aos trabalhos da Secretaria; acompanhar e controlar o recebimento e atendimento de solicitações dos órgãos de controle interno e externo; coordenar a elaboração do Relatório de Gestão do Senado Federal, quanto às informações em matéria orçamentária e financeira; e executar tarefas correlatas.

(...)

Art. 220. *À Secretaria de Administração de Contratações compete planejar, dirigir e controlar a execução das atividades relacionadas com aquisição de materiais, contratação de serviços e administração dos fornecimentos e serviços contratados; controlar prazos de validade dos contratos e gerenciar a tramitação de prorrogação de avenças e de instauração e andamento de novos procedimentos licitatórios, de maneira a assegurar a tempestividade das contratações; definir a modalidade de licitação adequada; verificar se estão asseguradas a competitividade do certame e a adequação dos preços durante sua realização; e executar outras atividades correlatas.*

Outras estruturas administrativas relevantes para o processo de contratações são:

- O Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, que é responsável por gerir a “implementação e avaliação de políticas e estratégia de gestão do

Senado Federal”; e por “*estabelecer prioridades de projetos e investimentos estratégicos e definir a alocação de recursos críticos*”, na forma do constante no art. 197 do Regulamento Administrativo. Este comitê é formado por representantes dos principais órgãos administrativos do Senado, entre eles os titulares da DGER, Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e Primeira-Secretaria (PRSECR), entre outros.

- Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) e Auditoria do Senado Federal (AUDIT), responsáveis por analisar juridicamente as contratações (durante a instrução dos processos) e por auditar os procedimentos adotados (após a conclusão dos processos), respectivamente, e
- Órgãos responsáveis tecnicamente pela elaboração dos projetos básicos e termos de referência, definidos no Regulamento de Compras do Senado Federal como sendo “*órgão técnico ou supridor*”, que nesta condição é definido como: “*órgão da estrutura do Senado Federal que detém o conhecimento técnico necessário para especificação do objeto a ser contratado e responsável pelo suprimento deste, conforme a lista de objetos contratáveis disponível na intranet do Senado Federal*” (inciso VIII do art. 5º do Ato nº 9 de 2015 da Diretoria Geral do Senado Federal). Como exemplos, podem ser citadas as seguintes secretarias: Secretaria de Patrimônio (SPATR), Secretaria de Infraestrutura (SINFRA), Secretaria de Comunicação Social (SECOM), Secretaria de Tecnologia da Informação (PRODASEN), entre outras.

2.2. A sistemática de planejamento de contratações do Senado Federal

Atualmente, o Senado Federal dispõe de uma sistemática relativamente consolidada de acolhimento de demandas, centralização de especificações de itens, composição e aprovação de um Plano de Contratações, alinhado às suas diretrizes e projetos estratégicos, bem como de acompanhamento da instrução dos respectivos processos. Este arranjo, que envolve normas, organização de setores administrativos da instituição, sistemas de tecnologia, entre outros recursos e atores, foi construído a partir de um programa, denominado Projeto de Sistematização de Contratações, conduzido pela instituição entre 2014 e 2016 e cujos resultados são reconhecidos como um sucesso e um real avanço na área, inclusive pelo próprio Tribunal

de Contas da União, que utiliza os procedimentos adotados pelo Senado Federal nesta seara como um *case* de sucesso, apresentado a outros órgãos que pretendem adotar sistemática semelhante².

De acordo com o normativo que rege as compras no âmbito da instituição, qualquer unidade que gera uma demanda de contratações é denominada “órgão solicitante”³. As etapas a serem cumpridas após a criação da demanda são as seguintes:

1. Inclusão de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) no sistema próprio (SENiC);
2. Aprovação do DOD pelo responsável pelo Órgão Solicitante (Diretor ou Coordenador da área);
3. Encaminhamento ao Órgão Técnico ou Supridor para consolidação e criação de Solicitações de Contratação; e
4. Encaminhamento ao Comitê de Contratações para deliberação.

No bojo da política de contratações do Senado, o Comitê de Contratações⁴ tem a incumbência de compilar o Plano de Contratações, a partir das solicitações encaminhadas pelos órgãos técnicos, considerando o orçamento disponibilizado⁵, em documento com a especificação de todos os itens a serem contratados no exercício seguinte, que deve ser ratificado pela Comissão Diretora do Senado Federal. A Comissão deve, em tese, levar em conta as necessidades de manutenção do custeio e os projetos de investimento em aderência às

² Esse fato pode ser verificado comparando os componentes do índice de governança de contratações, compilado pelo TCU em 2017, em comparação com o de outros órgãos, onde o Senado Federal se destaca principalmente em gestão de processos e de riscos (veja Relatório individual de auto avaliação do Senado Federal, disponível no link [http://www.cscruz.org/igg2017/Casa%20legislativa/3-SF%20\(Senado%20Federal\).pdf](http://www.cscruz.org/igg2017/Casa%20legislativa/3-SF%20(Senado%20Federal).pdf), e cujos resultados foram expressos de forma sintética no Acórdão nº 588/2018 do TCU-Plenário)

³ Inciso IX do art. 5º do Ato nº 9 de 2015 da Diretoria Geral do Senado Federal

⁴ Conforme consta no art. 6º do anexo V da Resolução nº 13, de 2018 (Regulamento Administrativo do Senado Federal, o Comitê de Contratações é atualmente constituído pelos titulares dos seguintes órgãos: Diretoria-Geral, Diretoria Executiva de Contratações, Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, Secretaria de Administração de Contratações e Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade. Tem como secretário o titular da Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade.

⁵ A Secretaria de Orçamento e Finanças, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SOF/MPDG é responsável pela disponibilização do orçamento do Senado.

diretrizes e projetos estratégicos da casa. O Comitê de Contratações tem também a atribuição de realizar as devidas acomodações no Plano de Contratações do exercício corrente em função de ajustes, novas prioridades, atendimento de urgências, entre outras ocorrências que possam demandar atualizações no documento. O Plano é utilizado como ferramenta de controle, por meio da autorização prévia de instrução de processos e da exigência da adequação orçamentária.

O Plano de Contratações do Senado Federal não é um documento com periodicidade anual, mas sim um registro que contempla as contratações que serão realizadas nos próximos cinco exercícios, para as quais já se conhece a demanda. Em que pese essa característica, a instituição ainda adota datas de corte para as contratações a serem concluídas no próximo exercício, conforme se observa na **Figura 2**. O envio das informações relativas a gastos discricionários à estrutura do poder executivo federal responsável pela liberação de recursos da União é feito retirando-se um extrato do plano, para o exercício desejado.



Figura 2: Cronograma para Contratações do Exercício de 2019

(fonte: Intranet do Senado Federal, endereço https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/plano-de-contratacoes/cronograma_2020, visitada em 30/07/2019)

Esta sistemática resultou de evoluções significativas entre o exercício de 2014 e o de 2019, mudanças estas que são objeto de estudo nessa pesquisa.

Um indicativo do avanço da instituição nessa seara é a redução⁶ do número de dispensas de licitação por valor (art. 24, inciso II da Lei nº 8.666/93) de 411 em 2012 para 19 em 2017. Esse número é um conquista significativa, pois demonstra maior planejamento das contratações, maior possibilidade de ganho de escala e economia em dispêndio de recursos administrativos (já que há menos processos de contratações a instruir), além da redução da possibilidade da ocorrência de fracionamento de compras visando burla da licitação, situação frequentemente atacada por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União. A instituição também reduziu⁶ significativamente seu número de contratações emergenciais (art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93), de 9 em 2012 para apenas 1 em 2017, outro indicativo de uma substancial melhora no planejamento de contratações, já que se privilegia o processo de contratação tradicional e tempestivo (usualmente pregão eletrônico), alcançando maior economicidade e restringindo esse tipo de contratação a situações em que ela é, de fato, necessária.

Cumprir registrar que, no capítulo 5, é feita uma descrição detalhada do papel dos atores e da utilização de recursos em cada um dos momentos avaliados.

2.3. Realidade Orçamentária Atual

Um aspecto contextual importante de ser citado é a realidade orçamentária atual brasileira, que tem se constituído em um grande desafio para o gestor público responsável pela condução dos procedimentos de compras. O principal fator que comprova essa condição é a edição da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como a que estipulou um “teto de gastos” para as despesas primárias. Este dispositivo considerou os valores efetivamente

⁶ Fonte: “Diretora-geral apresenta conquistas da gestão corporativa a delegação paraguaia” <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/diretora-geral-apresenta-sistema-de-contratacao-do-senado-a-delegacao-paraguaia> (intranet do Senado Federal, visitada em 07/03/2020)

executados em 2016 do orçamento e os fixou por 20 anos, permitindo somente a correção monetária através do IPCA, anualmente.

Essa medida vale para todos os entes da administração pública federal. Ocorre que muitas das despesas primárias possuem um crescimento vegetativo que foge ao controle do órgão e que não necessariamente se restringe ao IPCA. A principal despesa de todos os órgãos da administração pública é a com pessoal ativo e inativo, que está sujeita a aumentos definidos por leis e por eventos que fogem ao controle do administrador, como a aposentadoria de servidores (e sua reposição através de concurso, se for o caso) e a concessão de pensões e outros benefícios. Outras possuem incrementos percentuais, mesmo que sem aumento da oferta dos bens ou serviços ou mudanças significativas, muito superiores ao IPCA, como por exemplo despesas médicas.

Como decorrência destes fatos, a realidade que muitas instituições já enfrentam ou enfrentarão em breve é a efetiva redução do valor que pode ser discricionariamente gasto com investimentos ou com custeio, o que impõe necessariamente uma constante revisão e necessidade de se obter maior eficiência e controle na execução do orçamento disponibilizado.

Especificamente para o Senado Federal, em 2016, o fato de já ter iniciado o Programa de Sistematização de Contratações e possuir algumas ferramentas de planejamento e monitoramento foi importante para que houvesse uma execução e pagamento satisfatórios de despesas advindas de contratação no referido exercício, e que compuseram a base a ser atualizada para os vinte anos subsequentes, com a correção do IPCA. Isso pode, nos próximos anos, impedir um achatamento insuportável das despesas não discricionárias, o que poderia ocasionar um sucateamento de equipamentos e instalações devido à falta de investimento, ou ainda a necessidade de efetuar cortes em despesas de custeio que podem ter reflexos nos serviços ofertados aos clientes externos e internos.

2.4. Problematização e perguntas de pesquisa

A questão do planejamento de contratações é um assunto relevante para o Senado Federal pois, caso não atendidos os requisitos de um planejamento adequado e eficiente, a instituição pode ficar exposta a uma série de riscos relevantes, listados abaixo, em uma relação não exaustiva:

- Aquisição de bens ou serviços desnecessários, com qualidade abaixo do desejável, ou ainda por um preço superior ao de mercado;
- Apontamento e responsabilização dos agentes envolvidos, por órgãos de controle internos e externos;
- Insatisfação dos clientes internos devido ao não atendimento de suas demandas e não cumprimento de projetos institucionais;
- Desgaste da imagem institucional do órgão perante a sociedade (no caso específico do Senado Federal, embora o órgão não possua, proporcionalmente ao previsto para a União, um orçamento elevado, tem grande relevância simbólica no cenário político brasileiro);
- Execução insatisfatória do orçamento liberado para o órgão, ocasionando cortes que podem vir a afetar a capacidade operacional da instituição nos próximos exercícios.

O Senado Federal atravessou uma grande transformação nessa área, de 2014 até 2019, passando de um órgão sem nenhum tipo de planejamento ou organização formal em seu processo de contratação para uma instituição com estrutura de governança de contratações normatizada e operante, bem como com ferramentas de monitoramento e controle do processo de contratação efetivamente utilizadas, embasando a tomada de decisões pelas instâncias decisórias superiores. É importante ressaltar, entretanto, que ainda há muitos pontos a serem melhorados e ajustados, como em qualquer processo com esse grau de complexidade. Estes fatos são corroborados pelos achados da presente pesquisa.

Por uma outra perspectiva, pode-se dizer que o Senado Federal é uma instituição com características únicas, que podem, inclusive, ser encaradas como complicadoras de uma mudança deste tipo, tais como o fato de que se trata de um órgão com grande exposição política, e que está, de certa forma, submetido ao escrutínio constante da sociedade como um todo e da imprensa, tendo em vista a relevância das atribuições constitucionais sob sua responsabilidade. Além disso, o comando administrativo do órgão é submetido a mudança a cada dois anos, período de composição da Comissão Diretora, que coincide com o período de mandato do Presidente da Casa Legislativa. Este fato pode resultar em mudança dos ocupantes dos cargos de postos importantes como a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa, ou ainda pode ocorrer uma mudança do direcionamento estratégico da instituição, o que pode encerrar bruscamente processos como o de estruturação da governança de contratações.

O estudo da experiência de implantação do planejamento de contratações como um todo, avaliando-se não somente os aspectos formais de implantação dos sistemas e normatizações, mas também a interação entre os atores envolvidos, as influências de fatores externos e internos, bem como a avaliação de questões conjunturais, pode se constituir em uma contribuição relevante, especialmente do ponto de vista gerencial, a outras instituições que pretendam passar pela mesma transformação. Do ponto de vista científico, a análise deste caso sob este prisma, especialmente com a incorporação de aspectos teóricos relacionados à arranjos institucionais, considerando a existência e influência de componentes políticos no processo de planejamento, pode contribuir para a análise de compras e contratações sob um enfoque diferenciado, possivelmente capaz de sugerir novas ferramentas para avanço neste campo de estudo.

A partir dos aspectos relevantes e únicos do caso em questão, bem como dos recortes de tempo adotados, o objetivo desta pesquisa é responder, em apertada síntese, à seguinte pergunta: como se estruturou o processo de planejamento de contratações do Senado Federal, durante o período de 2014 a 2019? Esse questionamento pode se desdobrar nas seguintes perguntas:

1. Quais fatores e circunstâncias levaram o Senado a investir no planejamento de contratações?
2. Quais decisões e acontecimentos foram determinantes para que houvesse uma real transformação do processo de planejamento de contratações?

3. Quais foram os principais avanços e limitações observados ao longo do processo?
4. Quais os arranjos institucionais adotados durante a experiência, a partir de seus elementos constitutivos: atores, recursos e instrumentos? Que alterações ocorreram nesses arranjos?
5. Qual o grau de aderência do planejamento de contratações do Senado Federal aos requisitos de uma estrutura de governança de contratações considerada adequada?
6. Que recomendações de melhoria podem ser feitas, a partir da experiência transcorrida?

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Compras Públicas, Governança e Planejamento

Em sua dimensão de função administrativa, conforme consta em Thai (2009), a definição de compras públicas é o processo de aquisição de bens e serviços, o que compreende a identificação de necessidades, a seleção de fornecedores, a contratação em si, bem como todas as atividades relacionadas ao gerenciamento dos contratos. Entretanto, o autor acrescenta que o ambiente das compras públicas em cada país e os componentes específicos da sua organização são fundamentais para a sua descrição e análise, tais como a estratégia e o direcionamento da organização, os métodos e procedimentos, o grau de informação e o pessoal, entre outros elementos. Desta forma, nessa perspectiva, a compreensão dos processos de compras engloba a avaliação desse conjunto, o que vai além da visão estrita apenas dos procedimentos em si.

As necessidades das compras públicas, em termos gerais, são mais complexas e envolvem um maior número de variáveis que as compras privadas, como observa Telgen (2007), devido a fatores como:

- Demandas externas: transparência, integridade, rastreabilidade e comportamento exemplar, todos exigidos por atores como imprensa, órgãos de controle, sociedade civil, agentes políticos, entre outros;
- Demandas internas: muitos objetivos a serem atingidos ao mesmo tempo (nem todos com o mesmo fim); necessidade de serem atingidos objetivos políticos, em geral amplos e pouco definidos; existência de muitos atores com fins muitas vezes conflitantes;
- Demandas originadas do contexto: o gasto é orientado pelo orçamento (com todas as consequências positivas e negativas advindas disso, como por exemplo o fato de que normalmente o orçamento do próximo período é feito tomando por base o gasto do período anterior, o que pode levar a um gasto desnecessário para evitar perdas, por exemplo); os orçamentos são abertos (o que muda a

relação entre fornecedores e compradores); arranjos muitas vezes levam a departamentos que atuam em situações mutuamente dependentes de orçamentos, o que pode levar a uma utilização dos recursos de maneira ineficiente; cultura organizacional específica de organizações públicas;

- Demandas relacionadas ao processo: procedimentos possuem limites rígidos impostos por regras legais e procedimentos organizacionais (muitas vezes com disposições contraditórias ou confusas); dificuldade de manter relações a longo prazo com fornecedores, especialmente em função de regras que exigem manutenção de competitividade e baixos preços, por exemplo; não há, como no mercado privado, restrições a cooperação com outras organizações;
- Papéis múltiplos da organização pública em si: organizações públicas são enormes compradores com participação relevante no PIB, chegando a 80% em alguns países; os compradores são os componentes do governos e os fornecedores são, eles mesmos, cidadãos, contribuintes e eleitores (muitas vezes os beneficiários das compras sendo efetuados nestes papéis), o que gera uma reciprocidade que adiciona um maior grau de complexidade à relação; as entidades governamentais são, ao mesmo tempo, os compradores, definidores das regras de contratação e juízes das decisões relativas ao assunto.

Todos esses elementos dão uma ideia da maior complexidade do processo de compras públicas, que são operadas em ambientes muito diversos daqueles das privadas, com regras específicas, constringências legais e variáveis políticas, dentre outros aspectos relevantes.

No que tange especificamente ao cenário brasileiro, conforme pontuado por Amorim (2017), as licitações são regidas pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993), que tem disposições de caráter “geral”, aplicáveis a todos os entes da administração pública, e de cunho “específico”, direcionados à Administração Pública Federal. Em seu art. 115, a lei em questão possui a previsão de que cada órgão possa expedir normas específicas relativas aos procedimentos operacionais específicos a serem observados na execução das licitações. Como bem observa o autor, a competência legislativa da União não se exaure na Lei Geral de Licitações, havendo diversos outros normativos que regem assuntos específicos, tais como o pregão (Lei nº 10.520/2002) e o pregão eletrônico (Decreto nº 10.024/2019).

Verifica-se, de modo geral, que os princípios, normas e regras gerais de licitação insculpidos no arcabouço normativo brasileiro possuem grande foco na parte procedimental da definição da modalidade de licitação, nos procedimentos de seleção de fornecedores e na formalização e gerenciamento dos contratos gerados. A questão do planejamento, ou seja, a fase que se inicia com a geração da demanda e culmina na elaboração de um projeto básico ou termo de referência (documento contendo as especificações que irão nortear a confecção do instrumento convocatório para uma licitação) não é regulamentada de forma específica nesses normativos mais gerais, sendo regida por normas específicas de um poder ou de uma instituição, bem como pelos entendimentos do Tribunal de Contas da União.

Para analisar e avaliar a fase de planejamento, considerado o cenário complexo em que estão inseridas as contratações públicas, é necessário entender como se apresentam, na literatura, os conceitos relativos à forma através da qual as instituições se organizam, comumente denominados, de uma forma genérica, como governança de contratações. Assim, é importante compreender no que consiste tal conceito, e, mais do que isso, no que se constitui um sistema adequado e satisfatório de governança de contratações.

O conceito de governança, de uma forma mais ampla, tem muitos níveis e significados. Uma abordagem é dada por Rhodes (1996), que identifica ao menos seis usos para o termo, quais sejam: o estado mínimo, governança corporativa, o “*new public management*”, a “boa governança”, um sistema sócio cibernético ou redes auto organizadas. No Brasil, ao menos nos órgãos de controle, o sentido que mais se destaca é a governança corporativa⁷, que, conforme mencionado pelo autor, é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. Entretanto, faz sentido para a abordagem que se pretende adotar definir estruturas de governança como “redes interorganizacionais que se auto organizam” (RHODES, 1996), o que parece se adequar à conceituação de arranjos institucionais, a ser apresentada posteriormente.

⁷ Verifica-se esse uso em acórdãos do TCU, como o Acórdão nº 588/2018 do TCU-Plenário, que trata de avaliação da governança em diversos órgãos, sob diversos enfoques.

No que tange especificamente à governança aplicada às contratações, no sentido de estruturação de procedimentos, uma conceituação que se adequa ao objeto em estudo, se valendo da teoria da agência como substrato, é a fornecida por Fenili (2018)⁸:

“Governança é o conjunto de ações de monitoramento e de incentivos que visam a assegurar, de forma institucionalizada e em uma relação de agência, que os interesses do principal estão sendo preservados pelo agente”.

De acordo com Fenili (2018), no caso específico das contratações públicas, em última instância, os cidadãos podem ser classificados como o principal e os agentes de compras como os agentes, sendo que os principais mecanismos aptos a garantir que os interesses do principal sejam atingidos, combatendo o problema da agência (assimetria de informação, interesses, poder) são a legislação e a normatização, fiscalizados pelos respectivos órgãos de controle (como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União).

A *accountability*, conforme destacado pelo mesmo autor, é o instrumento que os agentes devem ser instados legalmente a utilizar para tornar públicos seus atos discricionários e motivações, possuindo as dimensões de informação ou transparência (materializada, por exemplo, em portais de transparência); explicação ou justificação (respostas a requerimentos à Lei nº 12.427/2011, de Acesso à Informação, se enquadram nessa dimensão); e sanção/coerção/punição (com alto poder de *enforcement*, como as multas dos tribunais de contas, por exemplo, ou baixo grau de *enforcement*, como a publicação de matérias jornalísticas). Já com relação à sua tipologia, a *accountability* pode ser classificada em horizontal (relação entre órgãos de governo, através de controle burocrático); vertical (entre o governo e os cidadãos, através voto eleitoral ou ação popular); ou ainda societal (através de grupos da sociedade civil).

A principal diferença entre governança e gestão, ainda de acordo com Fenili (2018), levando em conta esses conceitos, é que a primeira se preocupa com a estruturação dos componentes que permitem a maior mitigação possível do problema da agência, ou seja, que os interesses dos cidadãos sejam plenamente atendidos na forma definida em legislação; já a

⁸ Este conceito se vale da relação de agência, conforme definição constante em Jensen e Meckling (1976), segundo o qual esta se configura como um “contrato através do qual uma ou mais pessoas (o principal(is)) contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome que envolve delegar alguma autoridade de tomada de decisão ao agente”. Há diversas consequências advindas da falta de assimetria de informações e de interesses associadas a essa relação analisada em vasta bibliografia sobre o assunto.

segunda é como as compras são realizadas de fato, dentro dessa estrutura definida pela governança. Dentro dessa premissa, esta conceituação de governança em compras públicas se coaduna com o objeto em estudo nesta pesquisa, ou seja, a análise de como de como se deu essa estruturação em um caso específico.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União relativa ao assunto é extensa e mostra que a avaliação da governança de contratações é uma preocupação do órgão de controle, especialmente a partir dos últimos anos, verificada em diversas determinações e recomendações. Em que pese uma discussão, que é recorrente, sobre a legitimidade deste órgão de efetuar este tipo de recomendação e de se imiscuir de forma tão minudente na esfera discricionária de gestão dos órgãos sob sua tutela, na prática, o rumo ditado pelo TCU é o principal norte adotado na Administração Pública Federal brasileira, dado sua grande capacidade de *enforcement*.

Uma crítica comum a esse cenário é que os dirigentes dos órgãos se sentem compelidos a seguir esses requisitos formais apenas para cumprir as recomendações do órgão de controle, sem que se agregue de fato nenhum valor. Na abordagem do Valor Público, explorada por Moore (2002), em sua obra “Criando Valor Público”, o que se propõe é diametralmente oposto, e a formulação de estratégias deve levar em consideração fatores operacionais e políticos, além de definir o que se constitui no “valor público” que se almeja gerar, através de uma grande variedade de métodos, a depender do contexto da instituição.

A visão do *practitioner* frente a esse cenário tende a ser muito pessimista, e quanto mais tempo de experiência e vivência, mais o profissional tende a ser cético e pouco receptivo a esses processos. A perspectiva de Lipsky (1980), do burocrata do nível de rua, se acentua nessas situações e aquele que está em níveis inferiores ou intermediários enxerga nesses processos mais burocracia a ser cumprida, sem uma carga real de significado ou motivação. Dessa forma, as abordagens estratégicas começam a falhar no seu aspecto mais fundamental, não sendo incorporadas às culturas organizacionais.

De qualquer forma, o que o referido órgão entende como relevante é a adoção, pela Administração Pública Federal, de mecanismos de planejamento estratégico atrelados às contratações, como pode ser observado, por exemplo, nos comandos contidos no Acórdão

nº 2341 de 2016, direcionados a uma instituição objeto de auditoria específica com esse fim, abaixo transcrito:

9.1. Recomendar ao (...), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. estabeleça formalmente:

9.1.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.1.1.2. iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;

9.1.1.3. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.1.4. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.1.1.5. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.2. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa) com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.1.3. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.4. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.5. realize gestão de riscos das aquisições;

9.1.6. avalie a possibilidade de que a unidade de auditoria interna se reporte administrativamente ao dirigente máximo da organização, e funcionalmente ao responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora;

9.1.7. adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;

9.1.8. inclua, nas atividades de auditoria interna, a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização;

9.1.9. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições;

9.1.10. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

9.1.11. inclua no seu plano anual de capacitação ações voltadas para a fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições;

9.1.12. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, contendo, no mínimo, os seguintes controles internos:

- a) realização de estudos técnicos preliminares;
- b) elaboração de termo de referência ou projeto básico, inclua, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

Assim, as instituições têm sido instadas a se preocupar com o planejamento de suas contratações, de forma estruturada e sistematizada, com a adoção de sistemas de acolhimento e centralização de demandas, a elaboração e manutenção de um documento formal denominado Plano de Contratações⁹, que deve ser analisado por um órgão colegiado constituído por servidores do órgão, a elaboração de estudos preliminares à elaboração de projetos básicos e termos de referência e, finalmente, o acompanhamento do andamento dos respectivos processos. São procedimentos que visam especialmente o atendimento ao princípio da eficiência, constante no art. 37 da Constituição Federal, e suas decorrências lógicas.

A Administração Pública Federal, mais especificamente o Poder Executivo, através do antigo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), em norma expedida recentemente (Instrução Normativa nº 01, de 2018), cria a obrigação de elaboração de Plano de Gestão de Contratações, com as informações contidas em seu art. 5º, abaixo transcrito:

Art. 5º Ao incluir um item no respectivo Plano Anual de Contratações, a UASG deverá informar, conforme o caso:

- I – o tipo de item, o respectivo código, a descrição e seu detalhamento, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;*
- II – a unidade de fornecimento do item;*
- III – a quantidade total estimada da contratação;*
- IV – o valor unitário e total estimado, utilizando-se, preferencialmente, o Painel de Preços disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observados os parâmetros da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;*
- V – as informações orçamentárias da contratação, se disponíveis;*
- VI – o grau de prioridade da contratação e a data estimada para a necessidade do item;*
- VII – se há enquadramento da aquisição como dispensa ou contratação emergencial, na forma dos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;*
- VIII – se há pretensão de renovar no exercício subsequente, na forma do art. 57 da*

⁹ Lista com os itens a serem contratados em um determinado período, além de outras informações pertinentes, como a relação com o planejamento estratégico do órgão.

Lei nº 8.666, de 1993;

IX – se há necessidade de capacitação dos servidores para atuarem no processo de contratação ou de fiscalização da execução do contrato, identificada nos Estudos preliminares;

X – a unidade administrativa requisitante da contratação;

XI – se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados; e

XII – os Estudos preliminares e o Gerenciamento de riscos da contratação do item.

Assim como no Poder Executivo Federal, a tendência que se observa atualmente é que cada organização ou instituição, dentro de sua alçada discricionária, tem procurado se organizar, não só através da normatização dos procedimentos, mas da organização de seus recursos e estrutura, bem como da utilização de sistemas de informação com esse fim, visando planejar e controlar seus processos de aquisição, com o fim de obter a maior precisão possível na elaboração de seu orçamento, dentro dos limites previstos e liberados, e a execução efetiva especialmente das despesas de investimento, através do correto planejamento e acompanhamento de cada um de seus processos.

Desta forma, considerando todos esses elementos e ainda visando criar uma estrutura que permita avaliar a qualidade de um sistema de planejamento de compras, tomou-se como parâmetro um referencial de governança elaborado no âmbito do poder executivo federal, para que seja possível efetuar uma avaliação objetiva de cada Momento pesquisado. O Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG, editado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, estipula um conjunto de diretrizes para um sistema de governança adequado (MPOG, 2017). Considerando o caso específico do Senado e o recorte selecionado (fase de planejamento, elaboração e aprovação do Plano de Contratações, seguido do controle da execução deste), e ainda levando em conta a necessidade de mitigação dos problemas de agência, selecionou-se aquelas diretrizes que poderiam constituir bons parâmetros para avaliar um sistema adequado de planejamento de compras, abaixo elencadas:

- Os órgãos e entidades deverão, por meio de normativo próprio, instituir e manter estrutura de logística de contratações adequada às especificidades do órgão;
- Instituir comitê de governança ligado à alta administração para auxiliar nas decisões relativas às contratações;

- Elaborar Plano Anual de Contratações;
- Harmonizar o Plano Anual de Contratações do órgão com o seu Plano Estratégico Institucional – PEI, ou equivalente;
- Visando obter economia processual e de escala, sempre que possível, licitar e contratar conjuntamente bens e serviços de fornecedores potencialmente pertencentes ao mesmo grupo econômico, ainda que diferentes, desde que técnica, econômica e administrativamente viável;
- Estabelecer as atribuições, responsabilidades e prazos das áreas demandantes para encaminhamento dos Termos de Referência ou Projetos Básicos para as contratações, considerando-se a modalidade da licitação, a complexidade e a natureza dos serviços;
- Definir mecanismos de controle nas contratações;
- Estabelecer uma rotina para identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso dos processos de logística, mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais, definição das ações a serem tomadas para mitigação ou eliminação das chances de ocorrência desses eventos, ações de contingência caso sejam concretizados, e definição dos responsáveis;
- Estabelecer um plano permanente de capacitação de servidores;
- Estabelecer uma política de delegação e reserva para autorização de todas as contratações.

3.2. Políticas públicas e suas fases, arranjos institucionais e elementos

Pretende-se abordar, nessa dissertação, a ação desenvolvida no âmbito do Senado Federal, com objetivo de implementar mudanças para melhorar sua eficiência administrativa

no setor de contratações, como uma política pública. Vislumbra-se como vantagens dessa abordagem a possibilidade de sistematização e análise das condições políticas do processo.

Sendo assim, considerando que, de acordo com Howlett (2013, p. 6), uma síntese de numerosas definições da formulação das políticas públicas, é de que o *policy-making* trata de “*um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições*”, é possível enquadrar nessas abordagens o processo de elaboração e execução de ações administrativas nos governos, na forma de projetos.

Além disso, nesse mesmo sentido, é possível observar que, assim como nas políticas públicas, é muitas vezes difícil identificar fases sequenciais deste tipo de projeto (agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação), já que o que se observou preliminarmente, no caso em questão, é que as etapas muitas vezes se confundem, não são totalmente concluídas ou, ainda, não é possível identificar a realização de uma ou mais delas.

Focando na pergunta de pesquisa principal que se busca analisar, ou seja, como se deu a estruturação do fluxo de planejamento de compras, através, especialmente, da execução de um projeto específico (o Programa de Sistematização das Contratações do Senado Federal), é importante analisar as principais teorias no campo das políticas públicas que trabalham com implementação de políticas públicas.

Na conceituação clássica, de caráter positivista, a implementação enfoca a política pública após a tomada de decisão, na qual se coloca em prática a ação, através dos instrumentos disponíveis, ou seja, esta etapa era considerada como mera execução de um plano, entendido, muitas vezes, como a única ou melhor solução possível pelo problema, obtida através de métodos presumidos como científicos. Entretanto, na prática, o que se observa é que essa visão está imbuída de certo grau de ingenuidade, já que, geralmente, as políticas não atingem seus objetivos da forma esperada e muitas vezes acontecem resultados inesperados, positivos ou negativos. Dessa forma, se constata que é necessário refinar a abordagem.

Em uma perspectiva *top-down*, ou seja, de análise do desenho da política, a partir do estudo conduzido por Pressman e Wildawsky (1973), foi jogada luz sobre o problema das falhas da implementação e do estudo de seus motivos. Os autores em questão identificaram que devem ser avaliadas as implicações políticas, os interesses em jogo e as características dos

processos decisórios, fatores que não costumam ser levados em conta no desenho da política, que os desconsidera e simplifica a questão. A esses estudos se seguiram as visões de Bardach (1977) nessa mesma perspectiva, de “jogos de implementação”, ou seja, de características do desenho e dos procedimentos e processos que permitem o desvio das pretensões originais da política, propondo a simplificação e diminuição do número de etapas, e de Grindle e Thomas (1989, 1990), que analisaram as trocas de favores entre grupos de atores interessados na implementação, reestruturando continuamente os objetivos e fins de uma dada política. Já avaliando o assunto pela perspectiva *bottom-up*, é importante destacar o trabalho de autores como Lipsky (1980), a partir de sua obra *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, na qual defende a ideia de que a política pública, na verdade, toma sua forma real através dos agentes de nível de rua e ressalta a importância de entender a realidade desses atores, bem como os mecanismos de incentivos e sanções, além da imprescindibilidade de levar em conta essas questões, no desenho de uma dada política.

Dessa forma, a implementação passou a ser vista não como uma fase isolada, apartada das demais etapas do ciclo das políticas públicas, mas sim como um momento em que são moldadas características que determinam os resultados efetivos da ação, bem como no qual podem surgir mudanças ou insights que vão influenciar outras políticas ou outras fases, quando conceitualmente definidas no modelo “clássico”, devido ao caráter político e complexo da atuação da miríade de atores envolvidos.

Em alguns estudos, há o foco também nas razões pelas quais ocorrem as falhas de implementação. O trabalho de Xun (2014) categoriza as razões ou condições em três tipos: barreiras políticas (de suporte e autorização), barreiras de competência analítica, e barreiras de capacidade operacional. Também há uma enumeração de razões elencadas por Howlett e Ramesh (2003), relacionadas a fatores como tamanho de público alvo; natureza do problema; extensão da mudança comportamental; circunstâncias do contexto; e máquina administrativa.

A seguir, cabe registrar as teorias que conceituam e detalham como são constituídos os arranjos institucionais. Estes podem ser conceituados, de acordo com Fiani (2014), como um conjunto de regras que atuam na redução de conflitos e que estipulam os mecanismos de funcionamento de uma determinada política, ou ainda a estrutura de governança utilizada. De acordo com Pires (2016), os arranjos institucionais são constituídos por regras, espaços e processos, tanto formais quanto informais, conduzidos por atores que possuem diferentes

papéis. Verificando-se os diferentes tipos de atores, na visão de Pires e Gomide (2014), estes podem ser classificados em três principais categorias: burocracias, atores políticos e associações da sociedade civil. Cada grupo tem seus interesses e estes se organizam em função das regras e processos, gerando uma estrutura de governança. Ainda de acordo com estes autores, a forma com que se dá o arranjo define a capacidade de execução da política pública, o que pode ser observado pela potencialidade de criação de uma visão compartilhada entre os atores.

Outras teorias conceituam e tipificam os instrumentos que são elaborados com o fim de implantar políticas públicas. Os instrumentos são as técnicas ou meios efetivos através dos quais uma política é implementada de fato e que individualmente contribuem para a promoção da política, de acordo com Linder e Peters (1987) e Hood (1986). Na concepção de Pires (2016):

“(...) um instrumento constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas. Dessa forma, os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas, também, influenciando diretamente seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, e os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir.”

Há uma extensa bibliografia dedicada a identificar quais são esses instrumentos e a classificá-los, com o objetivo de estudar o processo de escolha efetivamente adotado pelos executores de políticas públicas e aprimorá-lo. A configuração dos instrumentos e atores pode levar a resultados diametralmente opostos, como demonstra Pires (2016), ao analisar uma política específica que foi implementada com duas configurações diferentes dos seus instrumentos.

Com relação à classificação dos instrumentos, apresentada por Hood (1986), eles podem ser divididos de acordo com sua nodalidade (centralidade de atores políticos), autoridade (poderes legais), tesouro (dinheiro) e organização, o que se constitui, de acordo com o autor, em uma taxonomia que permite avaliar os blocos básicos onde se baseia toda e qualquer composição política, sendo útil, desta forma, para compreender o funcionamento de

determinada política pública. Essa tipologia, no contexto analisado na presente pesquisa, se demonstra adequada por avaliar fatores que se mostram presentes em instituições como o Senado Federal, tais como a presença de atores políticos e de componentes normativos e organizacionais. De acordo com Howlett (2013), os instrumentos podem ser divididos também em substantivos e procedimentais. Os substantivos são aqueles que afetam a substância ou as características primordiais referentes à atuação dos envolvidos na forma através da qual são viabilizados produtos ou serviços relacionados à política. Já os procedimentais são aqueles que trabalham com os processos ou procedimentos propriamente ditos.

A abordagem analítica utilizada por Pires e Gomide (2016) para avaliação de capacidades estatais, nesse contexto, parece adequada para o caso em estudo nessa pesquisa. Assim, podem ser mapeados, para caracterizar os arranjos institucionais, os atores envolvidos (classificados nas categorias burocracia, atores externos e atores políticos), as organizações e recursos (financeiros, tecnológicos, humanos) e os instrumentos (legais, administrativos) que os fazem interagir. O resultado de cada arranjo fornece a estrutura de governança que faz os procedimentos de contratação funcionar, no caso específico a ser pesquisado.

4. METODOLOGIA

A metodologia adotada para abordar o problema da pesquisa foi de caráter qualitativo e voltada ao estudo de caso. Na perspectiva oferecida por Creswell (2007) e por Yin (2001), entende-se que essa abordagem metodológica se aplica ao objeto da pesquisa, pois se trata de caso com características únicas, já que o Senado é uma instituição com configuração administrativa e ambiente de atuação singulares, que se pretendeu analisar em profundidade, numa pesquisa com caráter exploratório sobre tema emergente, no contexto da administração pública no Brasil, como é o da estruturação do fluxo de planejamento de compras públicas. Além disso, há múltiplos fatores que podem ter influência sobre esse processo, conforme discutido no referencial teórico da pesquisa.

A pesquisa levantou, para cada um dos três momentos analisados, informações relativas às seguintes variáveis:

1. Atores atuantes no processo;
2. Recursos aplicados;
3. Instrumentos utilizados.

A partir deste levantamento, foi descrito o processo de estruturação do planejamento de contratações no Senado e seus arranjos institucionais, os quais resultam da interação entre estes elementos. Além disso, a pesquisa analisou os resultados deste processo, considerando os quesitos levantados que constituem indicadores da existência de uma estrutura de governança satisfatória, conforme abordado no referencial teórico.

A consistência metodológica da pesquisa foi buscada através da utilização de fontes distintas, o que permitiu a triangulação dos dados e das conclusões. As fontes de dados selecionadas para a pesquisa foram entrevistas e análise documental, conforme detalhado nos próximos tópicos deste capítulo. É importante restar consignado que, como pode ser observado pelos atores selecionados para as entrevistas, a análise tem como referência o ponto de vista dos servidores efetivos que ocupam os cargos de direção e supervisão dos processos de compras da instituição, ao longo do período selecionado.

O autor desse estudo atua profissionalmente na área de contratações, como servidor efetivo, desde 2010, sendo, no momento da elaboração do texto final desta pesquisa (outubro

de 2019), o titular da Secretaria de Administração de Contratações do órgão, cargo que ocupa desde dezembro de 2015.

4.1. Entrevistas

As entrevistas foram conduzidas pelo autor dessa dissertação e integralmente gravadas e transcritas, com autorização dos entrevistados. Não constou a identificação nominal de cada um deles, visando conferir maior liberdade a cada participante para expressar seus pontos de vista.

Foram realizadas sete entrevistas com os atores categorizados como políticos, em agosto de 2018, conforme a **Tabela 1**, utilizando um roteiro semiestruturado, apresentado na **Tabela 2**. Na primeira Tabela citada, os entrevistados estão ordenados cronologicamente, de acordo com sua atuação no caso estudado. Este segmento é composto por servidores efetivos do Senado Federal que em algum momento atuaram como titulares da Diretoria-Geral, Diretoria Executiva de Gestão, Diretoria Executiva de Contratação ou Gabinete da Primeira-Secretaria. O principal objetivo dessas entrevistas foi definir como o tema do planejamento das contratações entrou na agenda da instituição, como foi o processo de definição das diretrizes estratégicas, que resultados eram esperados e qual a percepção deles sobre o incremento na qualidade das contratações, bem como dos subsídios que passaram a ser fornecidos para tomada de decisões.

Neste grupo, verifica-se que três dos sete entrevistados não participaram do programa, dois por terem saído dos seus cargos de direção antes do início do Programa e um por ter entrado após a conclusão. Dos quatro participantes restantes, um deles (Entrevistado 3) participou do embrião do projeto, e relatou ter detectado um conflito entre a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa, um dos motivos que entendeu serem determinantes para o baixo desempenho da estrutura de contratações. Dois dos entrevistados atuaram como Diretores-Gerais (Entrevistados 4 e 5), sendo que a primeira informou ter tomado como fonte de requisitos a sistemática da Câmara dos Deputados e ter atuado mais na priorização da questão do que tecnicamente, enquanto o segundo cita como pontos relevantes de sua atuação a descentralização de tarefas a cargo do Diretor-Geral, bem como menciona um embrião do

planejamento de contratações um plano desenvolvido pela Secretaria de Infraestrutura. O último entrevistado (Entrevistado 6) entende que teve papel relevante no alinhamento de prioridades estratégicas do Senado às prioridades de contratação.

Entrevistado	Cargo/Atuação
1	Até 2010 - sem atuação relacionada à área 2011/2012 - Diretor-Geral Adjunto (Contratações) - Adjunto da Diretoria-Geral e responsável por todos os procedimentos relacionados a contratações 2013 - Assessor da Diretoria Geral - contratações e outros assuntos 2014 até a data da entrevista - Secretaria Geral da Mesa, sem relação com assuntos correlatos a contratações
2	2012 - Presidente da Comissão de Gestão de Contratos de Terceirização - comissão responsável pela gestão de grande parte dos contratos de terceirização do Senado à época 2013 - Diretor-Geral Adjunto (Contratações) - Adjunto da Diretoria-Geral e responsável por todos os procedimentos relacionados a contratações 2014 até a data da entrevista - Assessor Técnico na Primeira Secretaria - assessoria ao primeiro secretário visando subsidiar decisões de sua competência nos processos de contratação
3	Até outubro de 2013 - ILB (Coordenação de Educação Superior) - funções técnicas não relacionadas a contratações Outubro de 2013 a junho de 2014 - Chefe da Governança e Diretor-Geral Adjunto (Contratações) - responsável pelo setor de governança e pelos procedimentos relacionados a contratações Junho de 2014 até hoje - Consultoria de Orçamento e Finanças - funções técnicas não relacionadas a contratações
4	Até outubro de 2013 - ILB - funções técnicas não relacionadas a contratações Outubro de 2013 a Fevereiro de 2015 - Diretora-Geral Adjunta (Gestão) - responsável pela gestão (recursos humanos, gestão de processos etc.) Fevereiro de 2015 até hoje - Diretora-Geral - responsável pela área administrativa do Senado Federal; ordenadora de despesas
5	Entre 2008 e janeiro de 2011 - Advogado-Geral - entre suas atribuições estava analisar processos de contratação, com exceção das dispensas e inexigibilidades. De 2011 a 2014 - atividades externas e internas, sem relação direta com as contratações do Senado Abril de 2014 até Julho de 2014 - Secretário Geral da Mesa - responsável pela área legislativa do Senado Julho de 2014 a Fevereiro de 2015 - acumulando Diretoria-Geral e Secretaria Geral da Mesa - no papel de Diretor-Geral, responsável pela área administrativa do Senado; ordenador de despesas Fevereiro de 2015 até a data da entrevista - Secretário Geral da Mesa - responsável pela área legislativa do Senado
6	2013 e 2014 - GDF, fora do Senado - atuando em atividades sem relação com as contratações do Senado 2015 e 2016 - Diretor Executivo de Gestão - responsável pela gestão (recursos humanos, gestão de processos, etc.) 2017 até a data da entrevista - Chefe de Gabinete da Primeira Secretaria - responsável pelas atividades administrativas da Primeira Secretaria, entre elas a

	assessoria quanto aos processos de contratação de responsabilidade do Primeiro Secretário (mais vultuosos)
7	Até 2016 - Atuação como Assessor Técnico na Diretoria Geral Adjunta de Gestão, na área de dimensionamento da força de trabalho A partir de 2017 até a data da entrevista - Diretor Executivo de Gestão - responsável pela gestão (recursos humanos, gestão estratégica, gestão de processos etc.)

Tabela 1: Entrevistados do grupo de atores políticos, com a descrição da sua atuação

Seq.	Introdução/Questões
1	Agradecimento pela entrevista. Apresentar brevemente o projeto, cujo objeto é a avaliação dos arranjos institucionais formados a partir de uma estrutura de governança em três momentos distintos (caso haja dúvida sobre a terminologia, explicar). Informar que a entrevista será gravada. Pedir autorização para gravação e transcrição, bem como disponibilização em banco de dados, prevendo o sigilo do entrevistado. Informar que a qualquer momento, inclusive após entrevista, pode ocorrer desistência, seja qual for o motivo. Informar que a ideia é que a entrevista dure no máximo 60 minutos. Explicar que serão levantados dados referentes a três momentos distintos: 2014 (planejamento 2015), 2017 (planejamento 2018) e 2018 (projetado - planejamento 2019). Informar que a resposta não é obrigatória para todos os itens nem para todos os momentos, considerando que é possível que o entrevistado não conheça a totalidade dos elementos sendo levantados, bem como pode não ter participado de um ou mais momentos. A ideia é justamente entrevistar uma variedade de atores, visando ter uma perspectiva mais ampla formada pela visão conjunta deles.
2	Qual cargo você ocupava antes do início do PSC? Houve alteração no seu cargo, desde então? Como foi sua atuação? Ela foi diferente em cada um dos três momentos? Qual sua percepção desta experiência atualmente?
3	A Casa possuía algum tipo de controle ou definição relativa a diretrizes ou projetos estratégicos, mesmo que de maneira informal? Se havia algum tipo de lista ou rol, como era feita a definição de que projetos ou diretrizes deveriam constar? Quem trazia os assuntos importantes e como se dava a priorização?
4	Qual o cenário em termos de contratações em 2014, ou seja, como era feito o controle dos processos de contratação e gastos? Existia algum tipo de conexão entre contratação e estratégia?
5	Houve algum fato específico que ensejou a priorização da melhora do fluxo e controle de contratações ou foi uma conjugação de diversos fatores que levou a essa decisão? Como esse assunto passou a ser levado em conta e priorizado pela alta administração? Quais parâmetros e referências foram considerados para o desenho do fluxo de planejamento de contratações desejado?
6	Como e quem decidiu quais seriam os atores relevantes a participar do PSC e do fluxo de planejamento de contratações? Como se deu esse processo em 2014, 2017 e 2018/2019 (projetado)? Você considera que houve avanços ou retrocessos no processo nessa linha temporal?
7	Quais os principais problemas que havia em 2014 e que foram saneados com as mudanças operadas pelo PSC, na sua opinião? Se houve melhora de fato, quais aspectos você considera mais relevantes e que trouxeram ganhos de fato? Atualmente, você vislumbra algum tipo de oportunidade de melhoria? Você tem conhecimento ou é responsável por ações nesse sentido?

Seq.	Introdução/Questões
8	Após terem ocorrido as mudanças advindas do PSC, em 2017, como passou a ser feita essa definição das diretrizes e projetos estratégicos?
9	Qual o seu papel no Comitê de Contratações? Você considera satisfatório o funcionamento desta instância de planejamento e controle? (pergunta apenas para membros do Comitê)
10	Como se deu o controle da execução do Plano de Contratações em 2017 e qual a perspectiva para 2018 e 2019? Houve melhora no acompanhamento?

Tabela 2: Roteiro Semiestruturado para a entrevista com os atores políticos

Já com os atores categorizados como planejadores e executores, foram realizadas outras seis entrevistas, também em agosto de 2018, conforme a **Tabela 3**, utilizando o roteiro semiestruturado constante na **Tabela 4**. São servidores efetivos do Senado Federal, atuantes no Escritório de Governança Corporativa, Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade, Secretaria de Administração de Contratações, Diretoria Geral e Diretoria Executiva de Contratações. O objetivo destas entrevistas foi entender a motivação e as percepções desse segmento em relação ao Projeto de Sistematização de Contratações, o seu envolvimento na definição dos instrumentos, a sua satisfação com os resultados alcançados e visão sobre como aumentar a efetividade do planejamento e controle dos processos.

Para este outro grupo, há diversas atuações entre os entrevistados. Aqueles lotados, em algum momento, no Escritório de Governança (Entrevistados 1, 2, 3 e 4) estiveram envolvidos, de alguma forma, na formatação do programa de contratações, seja nos levantamentos iniciais, a princípio ligados a controle de custos e monitoramento de execução do orçamento (Entrevistado 1); seja na elaboração e operacionalização inicial de uma estrutura de governança (Entrevistado 2); no apoio à elaboração de normatização e apoio operacional aos projetos (Entrevistado 3); ou ainda na formatação e gerenciamento do programa em si (Entrevistado 4). O entrevistado lotado na SAFIN (Entrevistado 5) participou da remodelagem da elaboração da peça orçamentária e o atualmente responsável pela especificação que leva a atualizações do sistema (Entrevistado 6) entrou em uma fase posterior no fluxo de planejamento (a partir de 2016), tendo atuado mais firmemente especialmente no desenho do fluxo do Momento 3 (Aprimoramento).

Entrevistado	Cargo/Atuação
1	<p>De 2012 até Julho de 2014 - Analista na Diretoria Geral e escritório de governança - análise de execução de contratações com viés de redução de custos</p> <p>De Julho de 2014 até Setembro de 2015 - Coordenador do EGOV - responsável, além de outras atividades, pelo gerenciamento do PSC e participante do Comitê de Contratações</p> <p>De Setembro de 2015 até o início de 2016 - Analista no EGOV - envolvido com algumas atividades relacionadas ao processo de contratação, entre elas a elaboração do relatório de gestão</p> <p>De 2016 até a data da entrevista - analista da coordenação financeira do SIS (plano de saúde dos senadores e servidores) - atividades técnicas não relacionadas a contratações</p>
2	<p>De 2014 até Outubro de 2015 - Analista no EGOV - responsável pela gestão e acompanhamento orçamentário</p> <p>De Novembro de 2015 até o início de 2018 - Coordenador do EGOV - responsável, entre outras atividades, por realizar levantamentos de dados e participar como secretário do Comitê de Contratações (até 2017, quando tal encargo passou para a SAFIN)</p> <p>Do início de 2018 até o momento da entrevista - Analista no EGOV - responsável por atividades não ligadas a contratações (reestruturação do plano de saúde do Senado Federal)</p>
3	<p>De 2012 até início de 2018 - Analista no EGOV - responsável pelo secretariado do Comitê de Contratações e por procedimentos ligados à área de contratações</p> <p>Do início de 2018 até o momento da entrevista - Coordenadora do EGOV - responsável pelo apoio no planejamento estratégico e por atividades de acompanhamento de projetos e de execução orçamentária, entre outras atividades</p>
4	<p>De 2012 até o momento da entrevista - analista do Escritório de Governança - responsável pela elaboração e acompanhamento do Projeto de Sistematização de Contratações. Atualmente envolvido em outras atividades no EGOV</p>
5	<p>De 2012 a 2014 - Analista na SAFIN - tinha como uma das atribuições o acompanhamento da rotina de contratações, sob o viés financeiro.</p> <p>De 2014 até o momento da entrevista - Coordenador de Planejamento Orçamentário - área responsável pela elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, inclusive das contratações (custeio e investimento)</p>
6	<p>Março de 2014 a Janeiro de 2016 - Analista e chefe de serviço na COCDIR/SADCON - instrução de acionamento de registro de preços e de compras diretas (dispensa e inexigibilidade)</p> <p>Janeiro de 2016 a agosto de 2017 - Coordenador da COCVAP (Coordenação de Controle e Validação de Processos) - setor responsável pela análise inicial e validação de todos os processos de contratação, inclusive verificando detalhes da pesquisa de preços e analisando possíveis fracionamentos.</p> <p>Agosto de 2017 até o momento da entrevista - Assessor técnico na DIRECON - responsável pelo gerenciamento do ponto de vista de negócio da sistematização de contratações; pela alteração das normatizações; entre outras atividades.</p>

Tabela 3: Entrevistados do grupo de atores planejadores e executores, com a descrição de seus papéis

Seq.	Introdução/Questões
1	<p>Agradecimento pela entrevista. Apresentar brevemente o projeto, cujo objeto é a avaliação dos arranjos institucionais formados a partir de uma estrutura de governança em três momentos distintos (caso haja dúvida sobre a terminologia, explicar). Informar que a entrevista será gravada. Pedir autorização para gravação e transcrição, bem como disponibilização em banco de dados, prevendo o sigilo do entrevistado. Informar que a qualquer momento, inclusive após entrevista, pode ocorrer desistência, seja qual for o motivo. Informar que a ideia é que a entrevista dure no máximo 60 minutos.</p> <p>Explicar que serão levantados dados referentes a três momentos distintos: 2014 (planejamento 2015), 2017 (planejamento 2018) e 2018 (projetado - planejamento 2019). Informar que a resposta não é obrigatória para todos os itens nem para todos os momentos, considerando que é possível que o entrevistado não conheça a totalidade dos elementos sendo levantados, bem como pode não ter participado de um ou mais momentos. A ideia é justamente entrevistar uma variedade de atores, visando ter uma perspectiva mais ampla formada pela visão conjunta deles.</p>
2	<p>Qual cargo você ocupava antes do início do PSC? Houve alteração no seu cargo, desde então? Como foi sua atuação? Ela foi diferente em cada um dos três momentos? Qual sua percepção desta experiência atualmente?</p>
3	<p>Como você tomou conhecimento do projeto de melhoria do fluxo de contratações? Por que você foi selecionado a participar desse projeto?</p>
4	<p>Qual seu grau de envolvimento com o assunto nos três momentos? Que contribuições deu? Considera ter contribuído da forma que entendeu adequada?</p>
5	<p>Sabe como se deu a escolha dos projetos a serem trabalhados no PSC? Considera que foram selecionados os projetos mais relevantes? Qual sua participação na execução ou acompanhamento deles? Considera os resultados obtidos aderentes aos objetivos iniciais?</p>
6	<p>Caso tenha participado de algum dos projetos, como se deram as escolhas de opções operacionais (especialmente no tocante a controle da execução de contratações, em conexão aos projetos estratégicos)? Que grupo optou por uma solução em detrimento de outras, bem como foi responsável pela implantação?</p>
7	<p>Sabe como é feita a seleção das diretrizes e projetos estratégicos da Casa, nos três momentos? Entende adequado e devidamente divulgado a todos os envolvidos os efeitos destes, inclusive no tocante às contratações que tem nexos com as diretrizes ou projetos?</p>
8	<p>Para cada momento, considera que houve conexão entre a estratégia da Casa (diretrizes ou projetos, definidos de maneira informal ou formal) e as contratações? Se foi ou é envolvido, como se dá o controle da questão? Considera adequado o formato atual (planejamento 2018) e o projetado (planejamento 2019)? Foram, de fato, atendidas as necessidades planejadas pela Casa, na sua percepção?</p>
9	<p>Quais os parâmetros ou referências foram adotados para definir os procedimentos necessários ao planejamento de contratações?</p>
10	<p>Você ainda participa, de alguma forma, do fluxo de planejamento de contratações? Se sim, qual seu papel, e considera haver oportunidades de melhora?</p>

Tabela 4: Roteiro Semiestruturado para a entrevista com os atores planejadores e executores

4.2. Levantamento Documental

No que tange à análise documental, foi feito um levantamento dos normativos, documentos de projeto (termos de abertura de projeto, termos de encerramento de projeto), telas dos sistemas envolvidos, bem como dos Planos de Contratação dos exercícios de 2017 e 2018 e do plano vigente, consultado no início de 2019, detalhados nas tabelas constantes no Anexo 1 (Levantamento Documental)¹⁰. O objetivo deste levantamento foi traçar os Momentos de forma detalhada e corroborar as informações obtidas através das entrevistas.

¹⁰ Na Tabela 5 (pg. 123), constam os documentos analisados referentes ao Momento 1; na Tabela 6 (pg. 126), os documentos referentes ao Momento 2 e na Tabela 7 (pg. 130), os referentes ao Momento 3.

5. DESCRIÇÃO DO CASO

Analisando a estruturação do fluxo de planejamento de contratações no Senado, o Programa de Sistematização de Contratações, a demarcação de três momentos chave fornece um panorama que permite inferências significativas. Os marcos temporais relevantes e os principais aspectos que os delimitam são os seguintes:

Momento 1 – Situação Prévia: em meados de 2014, antes do início da estruturação do fluxo de planejamento de contratações, quando se pode analisar a situação anterior ao Programa de Sistematização de Contratações, sem nenhum tipo de planejamento ou controle de fluxos.

Momento 2 – Consolidação: durante o exercício de 2017, quando já havia sido operacionalizado o Plano de Contratações do exercício de 2016 e estava em execução o do exercício de 2017. Neste momento intermediário, já se podia observar os avanços e benefícios obtidos com os produtos advindos do Projeto de Sistematização de Contratações, mas ainda havia importantes pontos a serem aprimorados.

Momento 3 - Aprimoramento: durante o exercício de 2019, quando já está em implantação uma alteração significativa do mecanismo de acolhimento de demandas e autorizações pelo Comitê de Contratações, visando elaborar o Plano de Contratações dos exercícios vindouros.

Cada um destes momentos é detalhadamente descrito nas primeiras três subseções deste capítulo, focalizando os atores e recursos mobilizados nesse processo. Os instrumentos são analisados na última subseção. Nos Anexos (Anexo 2 – Atores em cada um dos momentos; e Anexo 3 – Recursos aplicados em cada um dos momentos) são apresentadas tabelas com a estruturação dos dados levantados, de forma detalhada.

Os atores são avaliados mais especificamente no que tange às suas necessidades e ao papel exercido no fluxo do planejamento de contratações e no processo de compra como um todo. Na **Tabela 5**, são apresentados os atores identificados, bem como uma descrição sintética do perfil e atuação de cada um deles. Os atores foram categorizados da seguinte forma:

- **Atores externos:** não estão dentro da estrutura da instituição e não tem nenhum tipo de atuação direta no processo de planejamento de contratações;
- **Atores políticos:** possuem poder de decisão e influência sobre a estruturação do planejamento de contratações;
- **Burocratas (atores técnicos):** servidores públicos efetivos que possuem a função de cumprir os preceitos institucionais e legais vigentes na execução dos procedimentos de contratação, em consonância com as competências dos seus cargos e atribuições dos órgãos onde se encontram.

Ator	Descrição	Classificação
Sociedade Civil	Atores da sociedade interessados em acompanhar e fiscalizar as atividades de compra do Senado Federal (imprensa, associações civis, cidadãos etc.)	Atores externos
Órgãos de Controle Externo	TCU, Ministério Público	Atores externos
Senadores (COMDIR, PRSECR, Presidente, outros Senadores)	Senadores com poder de influência sobre os procedimentos de compra	Atores políticos
Decisores - DGER	Titulares da DGER, Diretoria Executiva de Contratações (DIRECON), Diretoria Executiva de Gestão (DIREG) e suas assessorias técnicas	Atores políticos
Decisores - SGM	Titular da SGM e servidores subordinados a esta unidade administrativa	Atores políticos
Equipe Instrutória - SADCON, SAFIN	Equipes responsáveis pela parte operacional da instrução dos processos de contratação	Burocratas
Equipe Instrutória - Outras secretarias	Equipes das unidades administrativas que, para atingir seus objetivos institucionais, necessitam das contratações e compras (patrimônio, tecnologia da informação etc.)	Burocratas
Equipe Instrutória - Governança	Servidores responsáveis em assessorar projetos, elaboração e acompanhamento de estratégias	Burocratas

Tabela 5: Categorização dos atores

Os principais atores externos à instituição levantados que influenciam no processo estudado são a sociedade civil e os órgãos de controle externo. Tanto os interesses quanto o papel destes dois grupos não tiveram variações significativas para os três momentos analisados, razão pela qual estes aspectos já serão aqui descritos.

A sociedade fiscaliza as atividades de compra do Senado Federal, através da imprensa, associações civis, cidadãos etc. Seu grande interesse é que o Senado Federal utilize seus recursos da melhor forma possível (maneira mais eficiente e econômica), comprando apenas o absolutamente necessário para permitir que os parlamentares exerçam suas atividades.

Para isso, são fiscalizadas as compras e contratações através, especialmente, de ferramentas de transparência disponibilizadas pelo Senado, bem como através de mecanismos como a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que obriga a instituição a fornecer as informações requeridas que possuem acesso ostensivo, o que é o caso da maioria esmagadora de dados relativos a contratações. Alguns desses atores podem ter o objetivo de utilizar essas informações para atingir politicamente os senadores. De certa forma, a ação destes atores estimulou a instituição a investir na melhoria da qualidade do seu processo de contratação. Vários entrevistados citaram os problemas que o Senado teve de 2007 a 2009 como um dos catalisadores da mudança. Nesse período, foram expostas uma série de práticas administrativas questionáveis e pouco eficientes pela imprensa, inclusive no setor de contratações, com suspeitas de superfaturamento, desvios etc.

No que concerne aos órgãos de controle externo, consubstanciados especialmente em instituições como o TCU e o Ministério Público, pode-se avaliar que seu principal objetivo é fiscalizar a utilização de recursos em compras e contratações pelo Senado, verificando se estão sendo atendidos os ditames da legislação e jurisprudência vigente, aplicando princípios do que entendem ser uma boa governança. Através de análises e pedidos de esclarecimento, foram um dos atores que estimularam os atores burocráticos a se mobilizarem para mitigarem as irregularidades.

Os recursos, por sua vez, são categorizados em três tipos. Os tecnológicos se referem aos sistemas computacionais utilizados para operacionalizar etapas do procedimento de planejamento. Os recursos humanos são as pessoas com algum tipo de envolvimento com o processo. Por fim, os recursos financeiros são aqueles caracterizados como gastos monetários diretamente identificáveis aplicados.

5.1. Situação Prévia (Momento 1)

O Momento 1 se situa, temporalmente, em 2014, imediatamente antes do início da implantação do Programa de Sistematização de Contratações. Ele se caracteriza como uma fase em que o Senado não possuía estruturas formais ou funcionais de governança de contratações. É um momento relevante a ser analisado em profundidade, para que se conheça o cenário e as

motivações para se dar início a uma alteração profunda neste quesito, que se consolidou nos anos seguintes.

O principal dispositivo normativo que regulava as contratações era o Ato nº 10/2010 da Comissão Diretora, onde não havia nenhum mecanismo de governança ou de conexão com estratégia da instituição. Neste regulamento também não estava clara separação entre demanda e especificação da contratação, sendo que a norma abarcava elementos distintos, como a definição de procedimentos e de alçadas. O fluxo também não estava bem definido, apenas constando no Ato que o órgão requisitante deveria iniciar o processo de compras com um projeto básico ou termo de referência (a depender do tipo de compra).

Já que no tange à estratégia, o Ato nº 01/2011 da Comissão Diretora, que instituiu o programa PRORESULTADOS, foi uma primeira tentativa de estipulação de um mecanismo administrativo capaz de reunir os projetos estratégicos da Casa sob uma plataforma única, ainda que não tenha obtido sucesso.

O Ato nº 16/2011 do Primeiro Secretário, cujos principais aspectos e objetivos se encontram detalhados na **Tabela 8** (p. 125), em suma instituiu o "Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal". Este sistema não funcionou da forma planejada pela norma¹¹, mas ela foi importante pela criação do Escritório de Governança, que de fato geriu os projetos do Programa de Sistematização das Contratações.

No que se refere às diretrizes e projetos estratégicos, duas normas merecem destaque. O Ato nº 9/2013, da Comissão Diretora, foi a primeira materialização, pelo Senado, das diretrizes e projetos estratégicos em objetivos específicos, no período analisado. Estipulou metas de curto, médio e longo prazo. Entretanto, esses projetos não foram diretamente relacionados com as necessidades de contratação. Impende notar que são dezenas de projetos, o que parece confirmar a percepção da equipe instrutória do Escritório de Governança, coletada nas entrevistas, ou seja, era uma compilação de projetos setoriais, sem uma unidade e sem a possibilidade do acompanhamento efetivo pela Diretoria-Geral e pelo Escritório de Governança. Já o Ato nº 01/2014, também da Comissão Diretora, demonstra certo amadurecimento estratégico, ao depurar em menos comandos os anseios do referido colegiado,

¹¹ Conforme se pode inferir das entrevistas com os chefes do Escritório de Governança e ocupantes da titularidade da Diretoria-Geral.

já sendo possível guiar com mais clareza os rumos estratégicos da instituição, também conforme percepção dos mesmos atores.

Dentro do segmento dos atores políticos, todos os senadores (Comissão Diretora - COMDIR, Primeira Secretaria - PRSECR, Presidente, outros senadores) detêm poder de influência sobre os procedimentos de compra. Neste primeiro Momento, levantou-se que seu interesse era o de que fossem mantidas condições favoráveis para exercer seus mandatos e que sua base eleitoral tivesse conhecimento de suas realizações. Conforme mencionado por entrevistados, em algumas situações os senadores eram expostos politicamente por contratações consideradas desnecessárias ou excessivas, especialmente através de intervenções da mídia, situação que tinham grande interesse em evitar. Desta forma, também queriam estar informados sobre os assuntos mais importantes relativos à área, o que os deixaria mais aptos a tomarem decisões fundamentadas. Como Presidente do Senado, Renan Calheiros teve uma atuação decisiva, em sua gestão (2013-2014), determinando o corte de custos, a exigência de maior controle gerencial e o incremento da transparência, temas que foram utilizados como plataforma política da sua gestão no período, fato este mencionado por entrevistados do grupo de decisores e da equipe instrutória que atuaram na época.

Outro grupo dentro do segmento dos atores políticos eram os decisores da Diretoria-Geral, composto pelos titulares da DGER (Diretoria-Geral), DIRECON (Diretoria Executiva de Contratações), DIREG (Diretoria Executiva de Gestão) e sua assessoria técnica. Como ordenadores de despesa, estavam preocupados em deliberar dentro dos limites da legislação e jurisprudência vigentes. Além disso, buscavam acomodar as necessidades tanto dos servidores quanto das instâncias administrativas mais altas, conciliando, muitas vezes, interesses contraditórios. Também tinham o dever de zelar pela divulgação e consecução das diretrizes estratégicas estipuladas pela direção do Senado. Esse grupo já havia atuado anteriormente, a partir de problemas que ocorreram em 2007 e 2008, em iniciativas com o objetivo de organizar e modernizar a gestão da instituição. Várias medidas foram adotadas, como a centralização administrativa e orçamentária de Senado, Gráfica e PRODASEN, em 2010; a criação de uma estrutura de governança, em 2011, com seu subsequente fortalecimento de 2012 a 2014, dentre outras importantes medidas citadas pelos entrevistados.

Um último grupo relevante de atores políticos internos foi o dos decisores da Secretaria Geral da Mesa, composto pelo seu titular e outros servidores a ele subordinados,

responsáveis pela condução da SGM. O interesse da Secretaria, no que concerne às compras e contratações, é que sejam disponibilizadas as melhores condições técnicas possíveis aos parlamentares, nos limites do regulamento interno da instituição.

Ainda com relação aos atores do planejamento de contratações, há um segmento burocrático composto pela equipe instrutória da Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), Secretaria de Finanças e Contabilidade (SAFIN), equipe instrutória de outras secretarias e equipe instrutória de governança. As atribuições destes setores consistem na elaboração de peças que compõem o processo de contratação, tais como as especificações (materializadas em projetos básicos e termos de referência), minutas de editais e pareceres técnicos, documentos relacionados à execução orçamentária (nota de empenho, por exemplo), gestão e execução de contratos, bem como a execução de outras atividades correlatas, incluindo monitoramento do andamento de processos e do cumprimento de prazos.

No que se refere à equipe instrutória da SADCON e SAFIN, é um grupo composto pelas estruturas administrativas responsáveis pela parte operacional da instrução dos processos de contratação. O interesse dessas unidades é cumprir seu papel regulamentar da forma mais eficiente e econômica possível, mantendo condições satisfatórias para suas equipes, sem ocorrência de grandes diferenças sazonais nas instruções¹², bem como agindo estritamente dentro dos ditames da legalidade. Para este Momento, levantou-se que estas equipes atuavam de forma isolada, sem se comunicar de forma eficiente e estruturada com os demais setores. Desta forma, a impressão passada por diversos dos entrevistados é de que estas secretarias não tinham uma voz ativa no desenho do processo e não tinham oportunidade de sugerir melhorias. Enfrentavam problemas como o retrabalho e falta de condições para se organizarem com os processos ao longo do tempo.

O segundo segmento burocrático é composto pelas equipes instrutórias de outras secretarias, formado pelas estruturas administrativas que, para atingir seus objetivos, necessitam das contratações e compras, visando apoiar as atividades-fim do Senado (exemplo: patrimônio, secretaria de tecnologia da informação etc.). O interesse deste grupo era, de forma geral, cumprir com seus objetivos regulamentares tempestivamente, através de compras e contratações realizadas dentro dos prazos e condições estipulados como razoáveis, da maneira

¹² Ou seja, sem épocas em que há processos em demasia a serem instruídos, como, por exemplo, o fim do ano, quando as unidades procuram concluir as compras para executar o orçamento.

mais economicamente vantajosa possível, aplicando a melhor e mais eficiente solução disponível no mercado. Neste Momento, as equipes instrutórias atuavam de maneira autônoma, muitas vezes buscando apoio político diretamente com os senadores, a DGER ou a SGM, para concretizar seus projetos. Cada secretaria recebia um montante praticamente fixo de orçamento e o utilizava da forma que entendesse mais adequado, remanejando seus projetos por conta própria, quando era o caso. O planejamento para início, instrução e acompanhamento das contratações era setorial e executado individualmente pelas secretarias.

Um último grupo da burocracia é o da equipe instrutória de governança, composto pelos servidores responsáveis em assessorar projetos, elaborar e acompanhar estratégias. Este grupo tem como objetivo assessorar a Diretoria-Geral na condução do seu trabalho, zelando pelo gerenciamento dos projetos, levantamento das necessidades e elaboração das estratégias. Além disso, são responsáveis pelo levantamento de dados e implantação de políticas gerenciais. O setor começou a ser estruturado em 2011 e recebeu a incumbência de centralizar as demandas relacionadas com economias e melhorias necessárias nos processos de contratação, além de gerenciar os projetos decorrentes dessas diretrizes. Conforme levantado nas entrevistas, foram responsáveis pelo início do acompanhamento da execução orçamentária, pela DGER, objetivo este alcançado através da elaboração de relatórios, muitas vezes confeccionados manualmente, reunindo dados financeiros e de contratações.

Sob um outro enfoque, o Momento também pode ser descrito sob a perspectiva dos recursos aplicados com o fim de planejar e executar as compras. Os principais tipos de recursos levantados foram os tecnológicos, divididos nos sistemas GESCON (Sistema de Gestão de Contratos) e CAD (Sistema de Cadastro de Documentos), além das planilhas de controle setoriais, e os humanos, compostos pelas equipes da SADCON, do EGOV, da DGER e DIRECON, da SAFIN, das equipes dos órgãos demandantes e técnicos, bem como pela equipe do PRODASEN.

O sistema GESCON, neste Momento, era destinado a controlar as contratações, no âmbito do Senado Federal. Registrava de forma estática, após serem firmados, todos os tipos de avença (contratos, convênios, protocolos de intenções, acordos de cooperação técnica etc.) e seus respectivos termos aditivos. Também era utilizado pelos gestores dos contratos de terceirização de mão de obra para registrar informações relativas aos funcionários contratados. As principais utilidades do sistema eram o controle de prazos de vencimento das avenças e a

disponibilização de informações ao Portal da Transparência do Senado Federal. Não possuía nenhum tipo de integração a nenhum outro sistema do Senado. Para acessar suas informações, na época, já era utilizada uma ferramenta de BI (Business Intelligence), que permitia a extração de relatórios personalizados. O controle de prazos de vencimento era feito dessa forma, principalmente pela SADCON.

Já o CAD era um sistema de protocolo utilizado para controle de tramitação de processos. Os processos eram volumes físicos transportados por contínuos contratados para este fim. Era consultado utilizando-se o número único atribuído a cada processo, tanto para o acompanhamento da tramitação, quanto para localizá-los fisicamente. Cada setor possuía seu sistema próprio de controle, através de planilhas eletrônicas alimentadas manualmente, conforme as tramitações iam ocorrendo. Cada secretaria, ou ainda, cada setor instrutório ou a Diretoria-Geral, possuía (ou não) controles próprios para acompanhar os processos de seu interesse. A atualização era feita de forma manual, através de consulta ao sistema CAD. O procedimento não era padronizado na instituição e era realizado com base nas necessidades de cada setor. Muitos setores trabalhavam com o controle físico dos processos, de entrada e saída. Com frequência, ocorriam situações de processos perdidos ou esquecidos.

A equipe da SADCON era um recurso humano aplicado na instrução dos processos de contratação. A Secretaria era um dos grandes gargalos dos processos de compras e contratações, à época, especialmente no setor de pesquisa de preços, onde muitos processos ficavam represados, tanto pela falta de conhecimento dos servidores em relação aos objetos, quanto pelo excesso de processos e falta de sistemas de controle ou padronização nos procedimentos (tanto próprios quanto de terceiros). Era composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários, organizados em uma secretaria, com coordenações e serviços, responsáveis pela condução de certames (Comissão Permanente de Licitações - COPELI), gerenciamento de atividades após a contratação ser efetivada (Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações - COPLAC), instrução de processos de contratações diretas (Coordenação de Contratações Diretas - COCDIR), elaboração de minutas de edital (Coordenação de Apoio Técnico a Contratações - COATC), e pesquisa de preços (Serviço de Pesquisa de Preços - SEPPRE).

A equipe do EGOV é um outro recurso humano relevante, sendo que, à época, o setor ainda estava se organizando. Era composta por servidores efetivos e comissionados, bem

como por colaboradores terceirizados e estagiários, chefiados por um coordenador. Eram responsáveis pela assessoria na elaboração de estratégias e pela gerência e acompanhamento do Projeto de Sistematização de Contratações, além da geração de relatórios gerenciais utilizados pela DGER, COMDIR e Presidência.

Já a equipe da DGER e DIRECON era composta por servidores efetivos e comissionados, bem como por colaboradores terceirizados e estagiários, sendo alguns destes possuidores da função de assessores técnicos, com a incumbência de gerar informações úteis aos ordenadores de despesa que os possibilitassem deliberar sobre os procedimentos de sua competência, sendo chefiados pelos titulares da Diretoria-Geral e da Diretoria Adjunta de Contratações. Entre 2012 e 2015, houve diversas transições nas diretorias, bem como trocas de servidores nas equipes de assessoria técnica dos diretores. Esse fato pode ser observado nas entrevistas com os atores políticos. Foi um período onde a pauta de projetos estratégicos era baseada, em grande parte, em aspectos relacionados aos interesses políticos dos senadores, especialmente aqueles membros da Comissão Diretora.

A equipe da SAFIN, outro grupo relevante na operacionalização do processo de contratação, também era composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários. No que se relaciona às contratações, possuíam coordenações com a incumbência de efetuar o planejamento orçamentário (COPAC), emitir as notas de empenho (COEXECO), efetuar os pagamentos (COEXEFI) e registrar as operações contabilmente (CONTAB). A SAFIN possuía, nesta época, grande participação na elaboração da proposta orçamentária, processo ainda desconectado do planejamento de contratações.

As equipes dos órgãos demandantes e técnicos possuíam grande diversidade de organização, dependendo da estrutura administrativa de cada secretaria. Muitas vezes, os responsáveis pela instrução e elaboração dos Termos de Referência, bem como pela fiscalização (e muitas vezes gestão) das contratações eram os técnicos responsáveis pelos serviços específicos de cada secretaria. A percepção que se obtém das entrevistas realizadas é que essas equipes, embora proprietárias da responsabilidade técnica, no que concerne ao processo de contratação, ainda não tinham uma participação efetiva e padronizada, ou seja, os procedimentos eram realizados de maneiras diversas, no âmbito de secretarias distintas.

O último recurso humano relevante no planejamento das contratações é a equipe do PRODASEN, responsável pela concepção e elaboração de sistemas, composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados, que atuavam na manutenção dos sistemas de informação disponíveis à época. Como um dado relevante, referente a este grupo, é importante ressaltar que não havia um direcionamento estratégico dos recursos de tecnologia de informação, no que concerne o desenvolvimento de ferramentas para o controle do processo de planejamento e contratação, até o início do Programa de Sistematização de Contratações.

Assim, conclui-se que, no Momento 1, constatava-se a existência de recursos importantes para dar uma base consistente ao Projeto de Sistematização das Contratações. As principais estruturas administrativas necessárias já existiam e eram atuantes dentro de suas respectivas áreas de competência, conforme descrito. Outro ponto importante é que o setor jurídico e o setor de controle interno já eram atuantes e possuíam voz ativa nos processos de contratação, além de já existir uma Comissão de Minutas-Padrão de editais, o que permitia uma certa padronização nas condições de execução dos certames e dos contratos advindos deles. Por fim, nos exercícios de 2011 e 2012 foi elaborado por um grupo de trabalho multidisciplinar, capitaneado pelo embrião do escritório de governança corporativa, um mapeamento detalhado do fluxo de contratações naquele Momento, o que foi um importante subsídio para o Programa de Sistematização de Contratações.

Desta forma, durante a administração do biênio 2013-2014, com a Presidência do Senador Renan Calheiros, que tinha como um dos seus principais objetivos o lema “fazer mais com menos”, foi formatado pela Diretoria-Geral do Senado o Programa de Sistematização de Contratações, com o objetivo de fortalecer o planejamento e o controle do fluxo de contratações.

O programa foi iniciado em meados de 2014, contando com a participação de todos os órgãos responsáveis pela condução administrativa do Senado, autorização de procedimentos e ordenação de despesas, além de representantes dos principais compradores, bem como das secretarias responsáveis pelas etapas operacionais do processo de contratação.

A iniciativa foi formalizada em um Termo de Abertura de Projeto – TAP, que é um documento no qual estão sintetizados de forma clara as necessidades, justificativas, atores envolvidos, riscos e outros fatores. De acordo com vários dos entrevistados, essa formalização

e a posterior priorização, pela Diretoria-Geral e órgãos subordinados envolvidos, foram fundamentais para que muitos dos objetivos fossem atingidos. Na **Tabela 8** (p. 125) consta a descrição dos principais tópicos do projeto. No TAP estão os nove projetos que foram elencados como prioritários e necessários para, inicialmente, atingir os objetivos propostos:

1. Revisão da Normatização das Contratações;
2. Evolução do GESCON¹³;
3. Informatização do Processo de Contratação¹⁴;
4. Sistema de Execução Orçamentária¹⁵;
5. Desenvolvimento de indicadores de contratações;
6. Estudos sobre perdas de objetos;
7. Melhoria do Processo de Pesquisa de Preços;
8. Aprimorar o Processo de Planejamento e Acompanhamento das Contratações do Orçamento;
9. Projeto de Capacitação, Criação de Consultorias para Contratações e Modelos de Documentos (Intranet).

Os projetos que abordaram especificamente o planejamento das contratações foram os três primeiros e o oitavo. Serão abordadas, nas próximas subseções, as principais funcionalidades implementadas pela melhoria dos sistemas.

O projeto de revisão das normatizações, no que tange ao planejamento de contratações, foi o momento em que se configurou, normativamente, a governança de contratações, tendo sido criadas estruturas como o Comitê de Contratações, além de terem sido

¹³ O GESCON era um sistema responsável pelo registro das informações relativas a contratos, de forma estática. No momento da elaboração do texto final desta dissertação, é um sistema que está ligado ao fluxo de trabalho, e compreende desde a fase imediatamente após a licitação, sendo possível registrar os vencedores e as autorizações, até a execução do contrato, sendo feito o registro e controle dos pagamentos, controle de utilização e acionamento de Atas de Registro de Preços, registro dos termos aditivos dos contratos, com sua respectiva atualização de valores, entre outras atividades.

¹⁴ O intuito deste projeto era sistematizar desde a geração da demanda, o que passou a ocorrer através do Documento de Oficialização de demanda, até a fase imediatamente anterior à realização do certame (pregão eletrônico, dispensa ou inexigibilidade, na forma da Lei). Atualmente, como será descrito em seção posterior, estão em funcionamento os módulos de DOD Eletrônico e o módulo gerencial que controla os fluxos de contratação. Em breve, entrará em produção módulo que controla de forma mais sistematizada o acolhimento de demandas, as autorizações a serem executadas pelo Comitê de Contratações, a elaboração do Plano de Contratações e o controle dos processos advindos das autorizações.

¹⁵ Este projeto visava controlar a parte orçamentária e financeira das contratações. Entretanto, em 2017, foi integrado aos outros sistemas em desenvolvimento e o projeto foi encerrado.

deixadas claras as atribuições dos atores dentro desse processo. Antes da realização desta revisão, havia diversas normas esparsas que regiam o assunto, sendo praticamente todas de autoria da Comissão Diretora do Senado Federal, instância que, embora responsável por atividades e decisões administrativas, possui um perfil político. O Ato da Comissão Diretora nº 10/2010 era o Regulamento de Compras vigente à época e possuía, em seu bojo, disposições relativas a competências e alçadas de autorização mescladas a questões operacionais. Além disso, não estipulava nenhum tipo de diretriz e não havia sido atualizado de acordo com as jurisprudências atuais. Havia grande dificuldade em atualizar o normativo, tendo em vista os obstáculos existentes para levar o assunto à pauta das reuniões da Comissão Diretora, devido ao grande intervalo de tempo entre as reuniões e, principalmente, avalia-se, ao desgaste político dos ocupantes da Comissão que poderia ocorrer com frequentes alterações no normativo de compras da instituição.

Dessa forma, foram realizadas pelo grupo incumbido de fazer essa revisão normativa diversas reuniões com todos os envolvidos e levantadas todas as necessidades, levando em conta o mapeamento prévio de processos e outros instrumentos até então não utilizados, como por exemplo, o Documento de Oficialização de Demandas, bem como a questão da centralização das demandas em órgãos demandantes e a descentralização da pesquisa de preços. Também foi proposto pelo grupo o desmembramento da norma em dois instrumentos: um Ato da Comissão Diretora, com definições genéricas de diretrizes da política de contratações e definição de alçadas e competências para as instâncias decisórias, definindo a competência da Diretoria Geral de expedir atos com os procedimentos específicos, de cunho operacional; e, concomitantemente, um Ato da Diretoria Geral, com o Regulamento de Compras e Contratações. A proposta foi aceita pela Comissão Diretora e foram editados os atos respectivos.

Em conclusão, a análise do Momento 1 permitiu que se destacasse como eram organizadas as áreas responsáveis pelo planejamento, bem como observar que havia um baixo grau de organização institucional, o que não permitia a execução de qualquer tipo de programação a nível estratégico. A instituição, visando corrigir esta situação, promoveu a execução do Programa de Sistematização de Contratações, que criou as bases para que se organizasse esse fluxo, como pode ser observado na análise do Momento 2, na próxima subseção.

5.2. Consolidação (Momento 2)

A reestruturação dos processos de contratação foi a mudança normativa mais importante realizada nesse Momento com a edição da Política de Contratações do Senado Federal, publicada no Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal, o RASF¹⁶. Os principais pontos abordados pela Política de Contratações estão detalhadamente descritos na **Tabela 9** (pg. 128). Esta norma constitui a base da estrutura de governança das contratações, conforme mencionado por vários dos entrevistados, sendo que os principais pontos destacados foram a estipulação de princípios e diretrizes, pela estrutura administrativa mais elevada do Senado, bem como a delegação da confecção de normas mais específicas à Diretoria-Geral, conferindo maior agilidade à adaptação a alterações procedimentais que dependam de atualização normativa.

Desta forma, a Diretoria-Geral promoveu o detalhamento de todas as operações relacionadas a contratações no âmbito do Senado Federal, por meio do Ato nº 09/2015, cujos principais aspectos também estão detalhados na **Tabela 9** (pg. 128). Neste normativo, foram introduzidos conceitos importantes para a governança de contratações, como a estruturação dos órgãos demandantes e técnicos, a normatização da demanda, antes inexistente, e a criação de regras rígidas para os procedimentos relativos a etapas importantes da contratação, como a pesquisa de preços.

Ainda no que se refere às normas, é importante mencionar o Ato nº 02/2017 da Comissão Diretora, que estipulou 22 diretrizes estratégicas para o Senado Federal, referentes ao período de 2017-2018. Conforme levantado nas entrevistas, foi mais um passo no amadurecimento estratégico institucional, já que as diretrizes, com o aval da mais elevada instância administrativa, traduzem objetivos tangíveis em comandos específicos, construídos através de um esforço estratégico consistente.

¹⁶ O RASF costuma ser atualizado anualmente desde 2014 e a versão mais recente quando ocorreu a análise (abril de 2019) é a Resolução nº 13 de 2018. A norma não sofreu mais alterações significativas para o presente estudo desde então.

Por fim, o Ato nº 01/2017 Conjunto, entre a Secretaria-Geral da Mesa e a Diretoria-Geral, estabeleceu os 17 projetos estratégicos para o mesmo período. É um Ato que também demonstra amadurecimento estratégico, assim como o Ato nº 2/2017, da Comissão Diretora, tendo em vista que continha a especificação das atividades, com definição de responsáveis e áreas atingidas. Avaliando o recorte dessa pesquisa, é possível relacionar de forma bastante direta as contratações com os projetos estipulados pelo Ato. Como exemplo, pode ser citado o projeto 5, referente à modernização da infraestrutura dos ambientes de deliberação legislativa que enseja, necessariamente, a instrução de processos de compra e manutenção de serviços e equipamentos específicos.

A seguir, serão descritos os atores e suas percepções e destacadas as alterações observadas nos seus papéis, em relação ao apresentado na subseção 5.1.

Com relação aos senadores, atores políticos, o que se observa é que seu papel ficou mais bem definido e consolidado, através especialmente das diretrizes estratégicas, oficializadas em Ato da Comissão Diretora. Ainda assim, infere-se que alguns membros deste grupo não parecem inseridos de forma completamente aderente às suas necessidades, o que pode ser evidenciado por uma reclamação, levantada em entrevista com dirigente da Primeira Secretaria, referente à falta de participação no Comitê de Contratações, o que poderia, em caso de divergência, levar a um esforço desnecessário na condução e instrução dos processos de contratação.

Em relação à atuação dos decisores da DGER e SGM, houve melhora significativa da captação de demandas advindas dos senadores e das demais secretarias, através do mecanismo de estipulação de diretrizes e projetos estratégicos, que são comandos claros que podem se traduzir em itens do Plano de Contratações.

No caso específico dos decisores da DGER, como membros do Comitê de Contratações, coube a eles verificar a aderência do que se pretendia comprar à estratégia decidida pela Comissão Diretora e aos projetos estratégicos definidos em conjunto com a SGM. Além disso, coube a este grupo o acompanhamento da execução e do andamento dos processos considerados estratégicos, através das ferramentas disponibilizadas (relatórios, sistemas de informação etc.). De acordo com as entrevistas realizadas, as ferramentas possibilitaram a este grupo executar essas tarefas com sucesso, com a ressalva apontada por alguns entrevistados de

que o comprometimento dos órgãos demandantes e dos órgãos técnicos ainda era insuficiente, devido a problemas de comunicação e falta de treinamento.

Neste Momento, também se observa um alinhamento das prioridades e necessidades entre a Secretaria-Geral da Mesa e a Diretoria-Geral, fator destacado por um dos entrevistados, na época atuante como Diretor Adjunto de Contratações, como determinante para o sucesso do Programa de Sistematização de Contratações. Além disso, a Secretaria-Geral da Mesa passou a atuar como órgão técnico, como no caso da compra e manutenção do som do plenário do Senado, ou como órgão demandante, como no caso de contratações de tecnologia da informação em que o órgão técnico é o PRODASEN. Essa situação é relatada na entrevista feita com o titular da Secretaria-Geral da Mesa.

Para as equipes instrutórias da SADCON e SAFIN, classificados nessa pesquisa como um segmento da burocracia do Senado, houve uma notável alteração do seu papel, já que esses setores passaram a ser ouvidos para a reorganização do fluxo de planejamento e execução de contratações e para fornecer informações necessárias à operacionalização do planejamento de contratações. Os diretores das duas Secretarias tinham assento no Comitê de Contratações, em que pese o fato de que as deliberações ainda eram restritas aos titulares da DGER, DIRECON e DIREG¹⁷. Um problema citado por representante da SAFIN é que as ferramentas disponibilizadas naquele momento não permitiam uma visão completa do impacto orçamentário das contratações em mais de um exercício, o que resultava em uma situação na qual não se dispunha de todas as informações importantes para a deliberação e estudo de impacto de um processo de contratação. Outro fator relevante é que passou a ser possível dimensionar os esforços com maior clareza, devido à existência do Plano de Contratações, em que pese ainda estarem faltando informações relevantes, como, por exemplo, a previsão da data de início de instrução do processo, necessária para o planejamento e dimensionamento dos setores responsáveis pela instrução.

No que tange à equipe instrutória das demais Secretarias, passou a haver uma divisão entre órgãos demandantes e órgãos supridores, de acordo com o tipo de objeto, e, desta forma, os seus interesses e necessidades ficaram definidos de forma mais clara. Os órgãos demandantes possuem a incumbência de gerar a demanda e de acompanhá-la, garantindo que esta esteja disponível na data em que se faz necessária. Já os órgãos supridores compartilham

¹⁷ Conforme mencionado em entrevista de servidor do EGOV.

desta incumbência, além de zelar pelos aspectos técnicos da especificação e pela centralização das demandas de diferentes órgãos. Devido a algumas lacunas existentes no desenho do sistema de planejamento, ainda havia falhas no acompanhamento do andamento das contratações, não sendo possível aos órgãos em questão cumprir plenamente seu papel.

No caso dos órgãos demandantes, foi definida uma maneira formal de apresentar a demanda e acompanhá-la, embora, naquele momento, ainda houvesse uma lacuna entre a aprovação pelo Comitê de Contratações e a autuação e instrução do processo de contratação, conforme mencionado por alguns dos entrevistados da equipe de governança.

Já em relação aos órgãos supridores, estes passaram a ter a possibilidade de centralizar e planejar melhor suas compras, de acordo com as especificidades de cada objeto. Entretanto, naquele momento, os pedidos ao Comitê de Contratações ainda não estavam ligados à criação da demanda e sim, a datas específicas definidas pelo colegiado em questão.

O último grupo de atores da burocracia, constituído pela equipe instrutória de governança, teve papel relevante, num novo momento. Até o início de 2018, o Escritório de Governança exercia o secretariado do Comitê de Contratações, papel que desde então passou para o coordenador da Coordenação de Planejamento Orçamentário (COPAC), estrutura da SAFIN. O papel do Escritório de Governança, a partir daquele momento, passou a ser o de um órgão consultivo que assessora a Diretoria-Geral na concepção e acompanhamento da estratégia. Naquele momento, já havia ferramentas melhores para execução dessas atividades, porém com uma série de deficiências, conforme apontado nas entrevistas, como a falta de visão do efeito das demandas para além de um exercício financeiro e a falta de uma ferramenta única para acompanhar o planejamento de contratações.

Avaliando os recursos neste Momento, verifica-se um considerável avanço naqueles classificados como tecnológicos.

O sistema GESCON tinha evoluído de forma a possibilitar o controle dos pagamentos de contratos, o que passou a ser obrigatório para todos os gestores de contratos. Também foram feitas melhorias no cadastro de fornecedores e no controle de certidões válidas para as empresas contratadas. Além disso, passou a ser feito o cadastro e controle das notas de empenho, com força de contrato. O grande ganho que se obteve na automatização dos

procedimentos de gestão, especialmente aqueles ligados ao pagamento e controle de saldos das notas de empenho, foi a padronização de procedimentos e redução da incidência de erros.

Também foi criado o Sistema de Gestão de Aquisições, com funcionalidades fundamentais para o monitoramento e controle das contratações. Foi desenvolvido um módulo no Sistema para permitir o controle do fluxo das contratações, de forma integrada com o sistema de tramitação de processos (Sistema de Gestão Arquivística de Documentos - SIGAD), sendo possível, para cada processo, saber em que fase e situação ele se encontra. A tramitação do processo passou a se dar através do referido Sistema, que estabeleceu um despacho padronizado na tramitação entre os setores. O cadastro e envio dos Documentos de Oficialização de Demanda também já era feito obrigatoriamente neste Sistema e somente era dado andamento a uma determinada contratação se estivesse associada a um item contratável devidamente cadastrado e a um órgão supridor. Em comparação ao primeiro Momento analisado, houve avanços consideráveis que permitiram um incremento nas ferramentas de acompanhamento das contratações, após autuado o processo, e passou a ser possível gerenciar de forma mais efetiva o andamento das instruções e monitorar as contratações, bem como a execução do Plano de Contratações aprovado. Entretanto, ainda estavam ausentes ferramentas para o acompanhamento a partir do surgimento das demandas, até a autuação do processo.

Outros três recursos tecnológicos importantes no fluxo de planejamento de contratações foram os sistemas Planejamento Orçamentário - PLANOR, Sistema de Gestão Arquivística de Documentos - SIGAD e Gerenciamento de Projetos - GEP.

O PLANOR era utilizado na época pela SAFIN para acolher os pedidos dos órgãos técnicos e elaborar a proposta orçamentária. Foi o primeiro local onde passou a ser elaborado o Plano de Contratações em conjunto com planilha eletrônica mantida pelo setor responsável pelo orçamento do Senado. Ainda não havia integração entre a informação constante nesse sistema e no Gestão de Aquisições. A ligação se dava através do GEP, conforme levantado nas entrevistas com os servidores da SAFIN e do EGOV.

O SIGAD possui a finalidade de controle arquivístico. A partir de 2015, os processos e documentos passaram a ser produzidos e tramitados exclusivamente em formato digital, tendo sido extintos, gradativamente, os processos físicos que estavam em tramitação à época. Conforme levantado nas entrevistas com os atores políticos, a mudança dos processos

físicos para o meio eletrônico, ocorrida de forma definitiva em 2015, também foi um dos fatores de sucesso da sistematização das contratações. Todos os atores passaram a ter acesso imediato às informações dos processos, a qualquer momento, e passou a ser possível a coordenação dos agentes responsáveis pela instrução de modo a imprimir maior celeridade às compras. Um outro fator importante foi a possibilidade de integração desse sistema aos demais módulos que estavam sendo desenvolvidos: Gestão de Aquisições, SENiC, GESCON etc.

O GEP, por fim, é o sistema por meio do qual passou a ser possível relacionar, através do número de processo, cada item do Plano de Contratação com a execução orçamentária, bem como com os projetos e diretrizes estratégicas definidos em atos da Comissão Diretora. O sistema muitas vezes se revelava falho, pela falta de padronização dos processos autuados, relacionados a uma dada contratação. Além disso, havia uma grande lacuna entre a aprovação do item no Plano de Contratações e a efetiva autuação do processo pelo órgão supridor.

Entrada de Processo

Processo: 00200.018695/2018 | Situação: Em revisão da minuta de edital, após decisão quanto ao prosseguimento da instrução | Data de entrada na SADCON: 18/12/2018

Ementa: AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE COPA E COZINHA

Última tramitação (volume corrente)

Unidade origem	Unidade atual	Data
DGER	COATC	30/04/2019

Despacho: PARA CIÊNCIA DA DECISÃO QUANTO AO PROSSEGUIMENTO DA INSTRUÇÃO

Órgão responsável pelo acompanhamento: SPATR - SECRETARIA DE PATRIMÔNIO | Ano da contratação: 2018 | Tipo de processo: Licitação

Descrição simplificada do objeto (máximo 150 caracteres): AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE COPA E COZINHA

Notas do órgão responsável

Data	Usuário	Nota
------	---------	------

Figura 3: Tela de Tramitação de Processos – Sistema Gestão de Aquisições

As características de algumas telas dos sistemas em produção permitem evidenciar os ganhos com sua implantação, conforme detalhado na **Tabela 9** (pag. 51). A tela de tramitação de processos (**Figura 3**) é um demonstrativo da implantação do sistema de controle de tramitações integrado ao SIGAD. Como as tramitações devem obrigatoriamente ser feitas

através dessa funcionalidade, passou a ser possível acompanhar o estado de cada processo de forma instantânea.



Figura 4: Painel de aquisições em andamento (sistema Galileu)

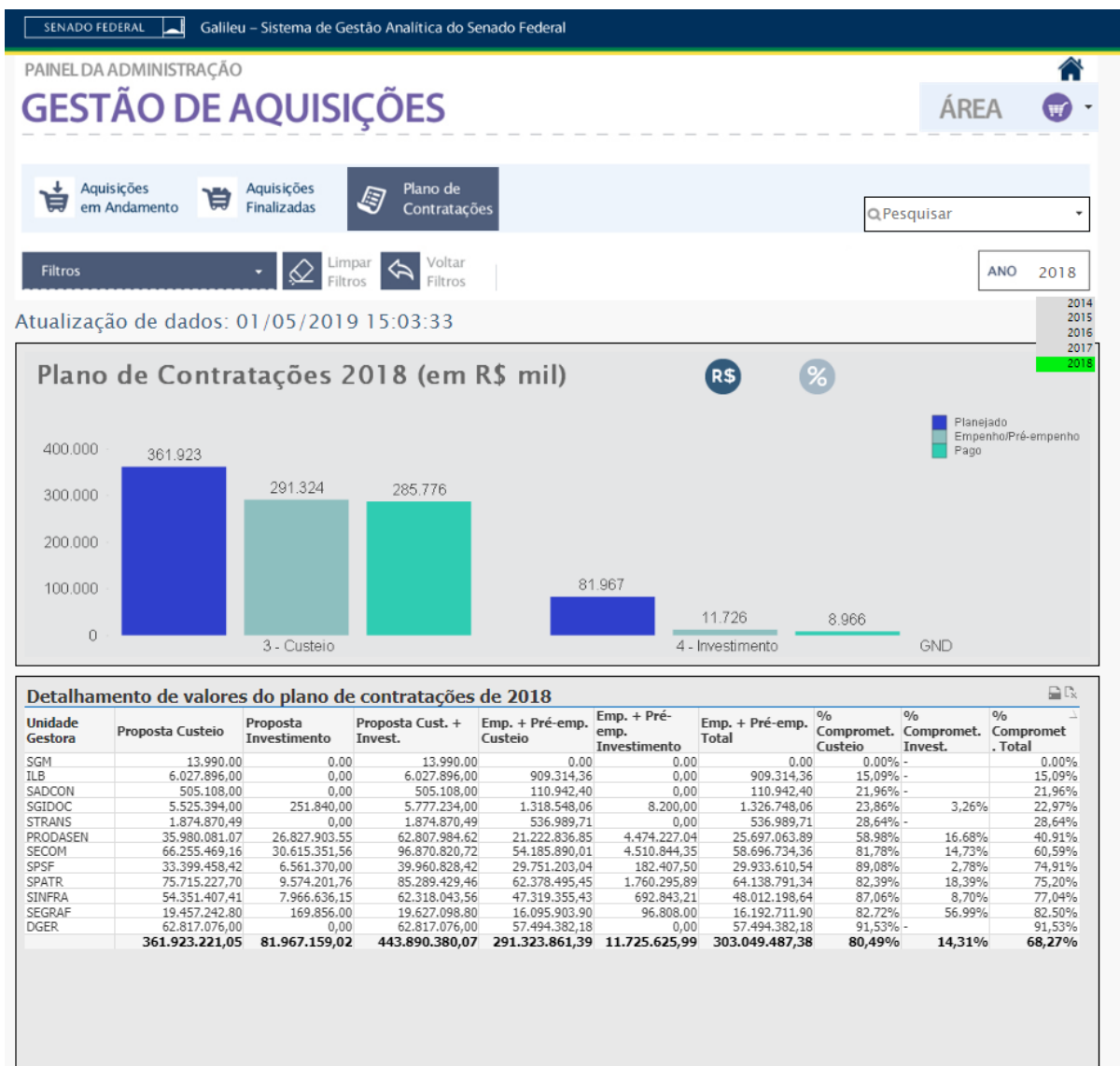


Figura 5: Painel referente ao Plano de Contratações (sistema Galileu)

A tela de aquisições em andamento do sistema Galileu foi um avanço do ponto de vista gerencial, já que passou a ser possível acompanhar o andamento de todas as contratações em instrução, de forma centralizada, permitindo, além disso, fazer o filtro por tipo de processo, por unidade, ou por fase de instrução. Já a tela do Plano de Contratações demonstra a concretização de um dos principais objetivos de todo o projeto que é o de verificar a execução do que foi planejado, por unidade e por tipo de despesa, para averiguar, por exemplo, quais unidades apresentam melhor execução orçamentária. As telas do sistema de extração e visualização de dados e relatórios (BI - Business Intelligence), referentes às aquisições em andamento (Figura 4) e ao Plano de Contratações (Figura 5), são descritas na Tabela 9 (pag. 51).

Ainda sob o enfoque da análise dos recursos no Momento 2, houve importantes avanços nos recursos humanos, ou seja, nos aspectos relacionados às equipes da SADCON, do EGOV, da DGER e DIRECON, da SAFIN e do PRODASEN.

Para a equipe da SADCON, com relação Momento 1, houve a extinção do Serviço de Pesquisa de Preços - SEPPRE e a criação da Coordenação de Validação de Processos - COCVAP, com o fim de ratificar a pesquisa de preços (procedimento previsto no Ato da Diretoria Geral nº 9, de 2015), bem como efetuar a verificação prévia à instrução, em todos os processos de contratação, para, por exemplo, checar a vinculação das contratações com os itens aprovados no Plano de Contratações e a presença de todos os itens obrigatórios nos termos de referência. Além disso, foi criada também uma Coordenação Geral para auxiliar a Diretoria em suas atribuições de coordenação das atividades da Secretaria. No período, o Diretor da Secretaria participava do Comitê de Contratações, fornecendo informações relativas ao andamento de processos específicos e à disponibilidade de recursos humanos para instrução de processos. Assim, considerando as mudanças advindas do Projeto de Sistematização das Contratações, a Secretaria se reorganizou de forma a tornar o processo mais racional, padronizado e controlado. Entretanto, o planejamento de contratações ainda estava sujeito a sazonalidades advindas da lógica orçamentária adstrita a um único exercício, o que afetava a elaboração do Plano de Contratações.

Para as equipes da DGER e da DIRECON, a mudança mais significativa na sua organização foi a criação dos núcleos de gestão de contratos, que passaram a ser subordinados à DIRECON, o que possibilitou a centralização e padronização dos procedimentos de gestão, com a atribuição aos órgãos técnicos das funções de fiscalização de contratos. Este fator, conforme apontado em algumas entrevistas, levou à execução mais ordenada e eficiente da contratação. Outro ponto relevante é que os titulares da DGER e DIRECON participavam no Comitê de Contratações e podiam atuar com protagonismo nas deliberações, embasados em informações trazidas pelos demais participantes, devido à sua posição de ordenadores financeiros.

No tocante ao EGOV, a organização do setor apresentou pouca mudança com relação ao Momento anterior. Até o exercício de 2017, como evidenciado nas entrevistas com os titulares do EGOV, o coordenador do setor era o secretário do Comitê de Contratações, mas o Regulamento de Contratações foi alterado para que o secretário passasse a ser o titular da

COPAC/SAFIN. O EGOV, até este momento, supervisionou e acompanhou de perto o processo de planejamento orçamentário, com participação ativa de seus servidores. Entretanto, desde o exercício de 2017, se voltou mais às atividades estratégicas, deixando o fluxo de planejamento de contratações ser conduzido mais ativamente pela DIRECON e pela SAFIN.

Com relação à equipe da SAFIN, o ponto que merece destaque é o papel de maior protagonismo da COPAC no Comitê de Contratações, tendo em vista que o titular da área passou a agir como secretário, responsável em grande parte por aspectos operacionais da elaboração do Plano de Contratações. Este é um indicativo de que o processo de elaboração do Plano de Contratações, gradativamente, passou a se integrar ao processo de elaboração da peça orçamentária anual. Entretanto, nesse período a lógica de elaboração dos dois instrumentos era anual e atrelada ao calendário de elaboração do orçamento junto ao órgão responsável pela liberação dos recursos da União.

Já nas equipes dos órgãos demandantes e órgãos técnicos, observou-se que várias secretarias se organizaram e se especializaram visando assumir as novas responsabilidades trazidas pelo Programa de Sistematização de Contratações, especialmente a necessidade de realização da pesquisa de preços e a exigência crescente de qualidade dos documentos de especificação (Termo de Referência e Projeto Básico). Conforme levantado em entrevista com os atores políticos, as ações de capacitação alcançaram resultados junto aos titulares das secretarias, que passaram a se preocupar e a assumir responsabilidades relativas aos processos de contratação de sua competência.

Por fim, acerca da equipe do PRODASEN, houve, com relação ao Momento anterior, uma maior racionalização na distribuição dos recursos humanos da Secretaria, o que permitiu um avanço considerável na construção dos módulos do sistema de contratações. A equipe passou a ser dividida entre servidores responsáveis pela especificação dos módulos do sistema em desenvolvimento (juntamente com a equipe de negócio) e os responsáveis pela codificação e manutenção do sistema. Os recursos alocados já eram definidos com embasamento na ordenação estratégica capitaneada pela Diretoria-Executiva de Gestão, conforme evidências coletadas em entrevista com os titulares do setor.

Um último elemento importante levantado acerca do Momento 2 foram os Planos de Contratação referentes a 2017 e 2018. O Plano de 2017 tinha o formato de uma lista dividida

por áreas (órgãos técnicos), com o número de cada item, nome (com descrição sucinta) e valor. Esses Planos traziam poucas informações, além do que geralmente consta em um orçamento básico. Também se verificava a presença de muitos itens com descrições genéricas e pouco elucidativas, como, por exemplo, "manutenção de equipamentos de acessibilidade" ou "serviços relacionados a promoção de eventos". Não havia, além disso, informações precisas quanto à execução e à diferença entre o orçado e o executado. Entretanto, já havia uma divisão por áreas e era possível correlacionar, ainda que de forma indutiva e manual, alguns itens de contratação aos projetos estratégicos da instituição.

Já no Plano referente ao exercício de 2018 havia uma descrição detalhada de cada item (em alguns casos, incluindo informações dos Documentos de Oficialização de Demanda), uma justificativa e a especificação do Grupo de Natureza de Despesas - GND. Embora com maior detalhamento, proveniente em grande medida do avanço do sistema, com a implantação do DOD eletrônico, ainda persistiam as principais deficiências observadas no Plano de 2017, apontadas pelos entrevistados.

Resumindo os avanços observados no Momento 2, verifica-se que houve um grande avanço operacional a partir da criação da estrutura de governança promovida pela revisão normativa, consolidando esta nova lógica e inculcando nos procedimentos de todos os setores envolvidos as práticas relativas a esse tema. Entretanto, os procedimentos relacionados ao planejamento de contratações e o funcionamento do Comitê de Contratações ainda permaneceram, neste período, com várias lacunas e a persistência de fases que dependiam da intervenção manual dos servidores responsáveis, com grande prejuízo, ainda, especialmente no monitoramento das contratações após a aprovação pelo Comitê e na avaliação dos impactos reais de uma determinada contratação nos exercícios seguintes, pontos que são justamente os que foram abordados pelas equipes de especificação e desenvolvimento, objeto de avaliação na subseção a seguir.

5.3. Aprimoramento (Momento 3)

O Momento 3 foi marcado por um grande avanço no desenvolvimento dos recursos tecnológicos. A automatização do processo de utilização das atas de registro de preços para efetivar contratações, importante evolução do sistema GESCON, reduziu de forma drástica o tempo para realização desse procedimento. Além da evolução observada, foram feitas as devidas adaptações no Portal de Transparência para refletir as alterações no GESCON, passando a constar informações relativas a pagamentos de contratos e notas de empenho com força de contrato, acionamentos das atas de registro de preços, bem como saldos e quantidades registradas, dentre outras.

O sistema Gestão de Aquisições passou a ser denominado SENiC. Conforme levantado nas entrevistas, ele passou a permitir o cadastro de demandas, a elaboração de solicitações com o detalhamento do impacto financeiro em vários exercícios (com uma ou mais demandas), a aprovação ou rejeição parcial ou total delas, pelo Comitê de Contratações e a construção do Plano de Contratações com o calendário das compras, já com as datas previstas para chegada dos processos à SADCON.

O sistema SIGAD continuou a ser utilizado da mesma forma que no segundo Momento, integrado ao sistema SENiC, no momento da tramitação dos processos. O que se observou de notável foi a integração cada vez maior, com a automatização gradual e contínua do processo de geração de documentos.

A partir da análise das telas do Sistema SENiC, detalhada na **Tabela 10** (pg. 132), é possível evidenciar as mudanças de forma detalhada.

Demanda nº 0081/2019

Planejamento (situação da demanda)
 Submetida à Diretoria do Órgão Demandante
 Submetida ao Órgão Técnico
 Incluída em uma Solicitação de Contratação
 Submetida ao Comitê de Contratações
 Contratação incluída no Plano de Contratações

Instrução da contratação (fase do processo)
 Termo de Referência
 Edital
 Análise Jurídica
 Verificação
 Deliberação
 Licitação
 Homologação
 Emissão
 Objeto contratado

Descrição da demanda

Objetos solicitados pelo órgão demandante	Quantidade	Unidade de medida	Valor estimado
Estações de trabalho (e acessórios)	35	UNIDADE	R\$ 53.800,00
Estações de trabalho (e acessórios)	85	UNIDADE	R\$ 206.550,00
Mesas	7	UNIDADE	R\$ 9.100,00
Mesas	10	UNIDADE	R\$ 9.000,00
Mesas	10	UNIDADE	R\$ 13.000,00
Armários (para vestiário, roupeiros, guarda-volumes e etc)	12	UNIDADE	R\$ 14.400,00
Valor total estimado: R\$			345.850,00

Justificativa da quantidade

Qual o impacto a ser suportado pela Administração caso a demanda não seja atendida?

A aprovação parcial da demanda inviabiliza o seu adequado atendimento? Não

Versão 2.15.7
 Senado Federal - Praça dos Três Poderes - Brasília DF - CEP 70165-900 - Fone: (0)313303-4141
 Desenvolvido por:

Figura 6: Tela de Cadastro de Demanda – Sistema SENiC

Na tela do Cadastro de Demanda (**Figura 6**), é possível constatar que é permitida a inserção de muitas informações relevantes para que o órgão técnico possa elaborar a solicitação e posterior especificação (se aprovada a demanda), além de outras informações que possibilitam deliberação pelo Comitê de Contratações. Um aspecto que as versões anteriores do Sistema não previam é o acompanhamento de forma clara, pelo agente que solicitou a compra, do andamento da solicitação até que seja transformada em um processo de contratação, bem como o acompanhamento do processo de contratação em si, de forma detalhada, mas ao mesmo tempo clara.

Contratação 20190365 Histórico

Dados Básicos | Dados Adicionais | Planejamento | Vínculos

Situação: Autorizada

Demandas relacionadas

Número	Órgão	Objeto	Valor Estimado	Valor Solicitado	Valor Autorizado
0037/2019	DGER	Aquisição de bottons.	RS 1.928,00	RS 1.928,00	--
			RS 1.928,00	RS 1.928,00	--

Título *
Aquisição de distintivos de lapela (bottons) para identificação de autoridades Importar texto da demanda

Objeto *
Aquisição de 90 (noventa) distintivos de lapela (bottons) para Senador e Senadora da República e 8 (oito) distintivos de lapela (bottons) para Secretário-Geral da Mesa e Diretor-Geral do Senado Federal. Importar texto da demanda

Justificativa da necessidade
Os distintivos de lapela (bottons) são de uso exclusivo dos senadores, dos suplentes em exercício, do Diretor-Geral e do Secretário-Geral da Mesa, com a finalidade de identificar os parlamentares e as autoridades em suas atividades no Congresso Nacional. Esse objeto também é adotado como elemento de identificação em outros órgãos públicos, como Presidência da República, ministérios e tribunais de justiça. Importar texto da demanda

Justificativa da quantidade
Como preceitua o Ato do Primeiro-Secretário n. 2/1995, o referido distintivo de lapela é recurso suficiente para identificação dos senadores na Casa. Já o Ato do Primeiro-Secretário no 8/2008, atribui ao Gabinete da Diretoria-Geral a gestão e distribuição desses bottons.

Mapa de Riscos

Risco de não efetivação da contratação Salvar | Adicionar nova ação

Impacto a ser suportado pela Administração caso o risco se concretize
Descumprimento do APS n. 2/1995

Probabilidade de ocorrência
Baixa

Ação Preventiva
Acompanhamento periódico do processo para que não ocorram atrasos

Unidade responsável
ATDGER

Ação de Continuidade
Unidade responsável

Figura 7: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 1)

Contratação 20190365 Histórico

Dados Básicos | Dados Adicionais | Planejamento | Vínculos

Tipo de contratação

Licitação Será firmada Ata de Registro de Preços - ARP?
 Contratação direta Não

Selecione os tipos de despesa que compõem a contratação:

Valor solicitado: RS 1.928,00 | Valor autorizado (RS): RS --

1. Fornecimento de material de consumo

Forma de execução	Valor total (RS)	Vigência inicial
Integral	RS 1.928,00	
Parcelada / sob demanda (prorrogável)	RS	meses
Parcelada / sob demanda (não prorrogável)	RS	

*Atenção: mesmo no caso de execução "continuada / sob demanda" deverá ser informado o valor total solicitado (o sistema realizará o rateio linear conforme o período de vigência).

2. Prestação de serviços em geral

3. Prestação de serviços de natureza de investimento

4. Aquisição de bens, equipamentos e softwares

5. Obras, reformas, instalações e projetos de engenharia

6. A despesa não se enquadra nos tipos descritos acima

Observações relevantes

Consolidar Dados

Figura 8: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 2)

Contratação 20190365 Histórico

Dados Básicos | Dados Adicionais | Planejamento | Vínculos

Calendário da Contratação

Data limite para envio do TR à SADCON: 03/2019

Estimativa inicial de homologação: 07/2019

Deseja que o Comitê aprove a recorrência dessa contratação? Não / Não tenho certeza

*Atenção: Após a homologação, ainda haverá a emissão da nota de empenho, assinatura do contrato, e prazo para início da execução dos serviços ou entrega do objeto.

Planejamento Orçamentário

Valor solicitado: RS 1.928,00 | Valor autorizado: RS --

Impacto Orçamentário Estimado da Contratação (sem considerar eventuais prorrogações)

Grupo de Despesa	1º Exercício 2019	2º Exercício 2020	3º Exercício 2021	4º Exercício 2022	5º Exercício 2023	6º Exercício 2024	Total
Custeio (GND 3)	RS 1.928,00	--	--	--	--	--	RS 1.928,00
Investimento (GND 4)	--	--	--	--	--	--	--
Impacto por exercício	RS 1.928,00	--	--	--	--	--	RS 1.928,00

Figura 9: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 3)

Contratação 20190365

Dados Básicos | Dados Adicionais | Planejamento | Vinculos

NUP do processo de contratação (se houver)
00200 0048012019 Validar

Essa contratação faz parte de um projeto estratégico ou corporativo? *
Não

Última contratação com mesmo objeto
Selecione

Avenças a substituir

Número	Fornecedor	Valor total	Prazo máximo de vigência		
Contratações precedentes – aquelas que devem ocorrer antes desta					
Código da solicitação	Número no plano de contratações	Título	Órgão Técnico	Previsão para homologação	Situação

Órgão Técnico: DGER
Unidade interna do Órgão Técnico: ATDGER
Responsável pelo acompanhamento: SADCON

Figura 10: Tela de Cadastro de Solicitação (parte 4)

O Cadastro de solicitação (Figura 7, Figura 8, Figura 9 e Figura 10) se refere ao registro que chega para a deliberação do Comitê de Contratações. Conforme apontado nas entrevistas, a atualização realizada no Sistema supriu várias lacunas, tais como a indicação de projetos estratégicos de forma clara, das contratações precedentes e do impacto orçamentário nos exercícios futuros. É possível verificar também a total integração deste registro, tanto em relação às demandas como às contratações subsequentes, permitindo um rastreamento completo das informações relacionadas à contratação e à geração de relatórios gerenciais detalhados, contemplando a demanda desde o nascedouro até o acompanhamento da execução do objeto.

Calendário de Contratações pela data-limite para envio dos autos à SADCON para verificação preliminar

Data-limite para envio dos autos à SADCON	Contratação	Título	Valor autorizado	Estimativa inicial de homologação	Órgão Técnico	Processo	Tipo de Processo	Data efetiva de envio dos autos à SADCON	Previsão de homologação	Envio à SADCON
28/02/2019	20190189	Fornecimento de vasilhames utilizados para acondicionamento de água mineral	RS	Junho/19	SPATR	001208/2019	Licitação	19/02/2019	Junho/19	8 dias antes do prazo
28/02/2019	20190188	Fornecimento de papel para reprografia utilizado nas impressoras e copiadoras do Senado Federal	RS	Junho/19	SPATR	001277/2019	Licitação	19/02/2019	Junho/19	8 dias antes do prazo
28/02/2019	20190187	Serviço de transporte e instalação para transmissores da TV senado	RS	Junho/19	SECOM	004962/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190182	Aquisição de solução de conectividade internetredes sociais para transmissões da TV	RS	Junho/19	SECOM	004963/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190181	Aquisição de equipamentos para processamento de sinais de áudio e vídeo (HD)	RS	Junho/19	SECOM	004965/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190180	Atualização tecnológica de transmissor de TV (mudança de canal analógico para digital)	RS	Junho/19	SECOM	004964/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190178	Aquisição de dispositivo de armazenamento NAS de 64TB para SECOM	RS	Junho/19	PRDSTI	005645/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190177	Peças de reposição de máquinas gráficas e rolos para Roland 700	RS	Junho/19	SEGRAF	004954/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190176	Aquisição de software gerenciador de referências bibliográficas para SGIDOC (End Note)	RS	Junho/19	PRDSTI	005646/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190175	Contratação de serviços de manutenção dos enlaces de rádio	RS	Junho/19	PRDSTI	010314/2018	Licitação	05/11/2018	Março/19	114 dias antes do prazo
28/02/2019	20190173	Aquisição de insumos de jardinagem	RS	Junho/19	SPATR	004644/2019	Licitação	--	--	Está atrasado há 37 dias
28/02/2019	20190171	Serviços de dedetização, desratização e descupinização	RS	Junho/19	SPATR	017243/2018	Licitação	23/10/2018	Fevereiro/19	127 dias antes do prazo

Figura 11: Calendário de Contratações – Listagem do SENiC

Outra tela importante do SENiC é a listagem das contratações, denominada Calendário de Contratações (Figura 11). Esta listagem atende a um dos grandes objetivos do SENiC, porque permite detalhar e quantificar os processos a serem instruídos, com as datas já

especificadas. Desta forma, é possível verificar se os órgãos estão cumprindo os compromissos assumidos junto ao Comitê de Contratações, bem como dimensionar os recursos necessários pelas áreas instrutórias (humanos, tecnológicos etc.).

Plano de Contratações do Senado Federal								Q Filter	Exportar
Contratação	Título	Valor autorizado	Órgão Técnico	Processo	Tipo	Fase	Situação	Previsão de homologação	
20200104	Software de gerenciamento de bibliotecas	RS	PRDSTI	Não associado	-	-	-	-	
20200103	Instalação, suporte e manutenção do software jurídico SAPIENS	RS	PRDSTI	Não associado	-	-	-	-	
20200102	Periódicos IOB	RS	SGIDOC	Não associado	-	-	-	-	
20200101	Periódico Revista Agroanalysis da FGV-AGRO	RS	SGIDOC	Não associado	-	-	-	-	
20200100	Material bibliográfico importado	RS	SGIDOC	Não associado	-	-	-	-	
20190367	Assinatura de banco de imagens	RS	SECOM	006122/2019	Contratação Direta	Termo de Referência	Tramitado Fora do Fluxo	Julho/2019	
20190366	Aquisição de aparelhos telefônicos VoIP	RS	SPATR	002403/2019	Licitação	Edital	Em verificação da instrução pela COPELI	Julho/2019	
20190365	Aquisição de distintivos de lapela (bottons) para identificação de autoridades	RS	DGER	004801/2019	Contratação Direta	Termo de Referência	Tramitado Fora do Fluxo	Julho/2019	
20190364	Alteração da iluminação externa do Prédio do Senado Federal	RS	ASQUALOG	004407/2019	Contratação Direta	Termo de Referência	Tramitado Fora do Fluxo	Junho/2019	
20190363	Contratação de solução de antisspm	RS	PRDSTI	004108/2019	Licitação	Termo de Referência	Processo devolvido ao solicitante após autuação e cadastramento	-	
20190362	Serviços de marcenaria, serralheria e obras civis	RS	SINFRA	001817/2019	Licitação	Deliberação	Encaminhado à PRSECR para deliberação quanto à realização do procedimento licitatório	Julho/2019	
20190361	Aquisição de pás descartáveis para uso no Desfibrilador Externo Automático – DEA, marca Philips	RS	SEGP	001394/2019	Contratação Direta	Eletivação	Em coleta de assinaturas e efetivação do contrato	Abri/2019	

Figura 12: Plano de Contratações – listagem do SENiC

O Plano de Contratações propriamente dito, neste Momento, deixou de ser uma lista estática e ganhou dinamismo no sistema SENiC (**Figura 12**). O Plano é outro grande objetivo do Sistema. É possível verificar a situação de cada processo de licitação associado aos itens aprovados, já com a previsão de homologação. Em se utilizando corretamente os mecanismos criados, é possível uma visão completa das contratações previstas em um determinado exercício (ou conjunto de exercícios), bem como da distribuição das contratações ao longo de algum período temporal selecionado. Uma extração desses dados é suficiente para, por exemplo, levar uma proposta detalhada ao órgão responsável pela liberação de orçamentos na União ou para verificar o atingimento de metas orçamentárias, além de ser possível remanejar datas previstas de contratações ou concentrar esforços em determinados itens com mais impacto orçamentário ou estratégico, de acordo com as necessidades estratégicas da instituição. Em comparação aos planos de contratação dos exercícios anteriores, que permitiam um acompanhamento menos preciso e com menos informações, pode-se observar um grande avanço.

Contratação 20190366 (processo 00200.002403/2019)

Tramitar Distribuir Administração Histórico Acompanhamento Salvar

Processo Planejamento Instrução Impacto orçamentário

Ementa
Contratação 20190366 - Aquisição de aparelhos telefônicos VoIP

NUP: 00200.002403/2019 | Tipo de processo: Licitação | Data limite para envio à SADCON: 31/05/2019 | Data efetiva de envio à SADCON: 19/03/2019 - 72 dias antes do prazo | Responsável pelo acompanhamento: SPATR

Unidade atual: COPELI | Tempo na unidade atual: 3 dias | Previsão para homologação: Julho de 2019 | Acompanhamento pelo órgão responsável: Processo não prioritário por estar dentro do fluxo regular

Fase do Processo
Tomo de Referência → Edital → Análise jurídica → Verificação → Deliberação → Licitação → Homologação → Entrega → Objeto contratado

Situação do processo
Em verificação da instrução pela COPELI

Despacho da última tramitação
PARA VERIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO PELA COPELI | Unidade que realizou a tramitação: COATC

Figura 13: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 1)

Contratação 20190366 (processo 00200.002403/2019)

Tramitar Distribuir Administração Histórico Acompanhamento Salvar

Processo Planejamento Instrução Impacto orçamentário

Contratação
20190366 | Título: Aquisição de aparelhos telefônicos VoIP | Tipo de contratação: Licitação | Valor Autorizado: R\$

Objeto
Contratação de empresa especializada para fornecimento de aparelhos telefônicos VoIP compatíveis com a central telefônica marca Aastra/Mitel modelo MX-ONE, versão 6.3

Orgão Técnico
SPATR | Data limite para envio à SADCON: 31/05/2019 | Estimativa inicial para homologação: 30/09/2019 | Data efetiva de envio à SADCON: 19/03/2019 - 72 dias antes do prazo | Previsão para homologação: Julho de 2019

Avanços a substituir
RP: 20180037 | LICITOP COMÉRCIO E SERVIÇO EIRELI - EPP | Prazo máximo da vigência: 05/12/2019 | Valor global: R\$ 18.171,00

Informações sobre a solicitação submetida ao Comitê de Contratações

Solicitação	Reconrência	Submetida em	Aprovada em	Projeto relacionado
536	Não	26/03/2019	26/03/2019	-

Justificativa da necessidade
A aquisição desses aparelhos se destina não apenas substituições de novas instalações, mas sobretudo para substituir aparelhos defeituosos instalados nas áreas administrativas, gabinetes e residências oficiais IP e de outras tecnologias.

Justificativa da quantidade
Atualmente, temos cerca de 150 (cento e cinquenta) licenças de ramais IP's disponíveis para criação de ramais novos, todavia, só temos em estoque 50 (cinquenta) aparelhos VoIP. Sendo que consumo médio anual dos referidos aparelhos atualmente é em torno de 110 desses. Desta forma, é que dentro do orçamento proposto para o ano de 2019, planejamos a aquisição de 200 (duzentos) aparelhos telefônicos VoIP's, para não apenas suprir as reposições desses em manutenções corretivas e em novas instalações, mas sobretudo possibilitar a substituição gradativa dos ramais digitais e analógicos por ramais VoIP's.

Impacto a ser suportado pela Administração caso a contratação não seja efetivada
Impossibilidade de atender as demandas de manutenções que necessitem de substituição de aparelhos VoIP e de suas novas instalações. | Probabilidade de ocorrência: Alta

Figura 14: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 2)

Contratação 20190366 (processo 00200.002403/2019)

Tramitar Distribuir Administração Histórico Acompanhamento Salvar

Processo Planejamento Instrução Impacto orçamentário

Contratação
20190366 | Título: Aquisição de aparelhos telefônicos VoIP | Orgão Técnico: SPATR | Processo associado: 00200.002403/2019

Prazo para autuação do processo
28/02/2019 | **Data limite para envio à SADCON**
31/05/2019 | **Estimativa inicial para homologação**
30/09/2019 | **Responsável pelo acompanhamento**
SPATR | **Tipo de processo**
Licitação

Data de autuação do processo
05/02/2019 | **Data efetiva de envio à SADCON**
19/03/2019 - 72 dias antes do prazo | **Previsão para homologação**
Julho de 2019 | **Acompanhamento pelo órgão responsável**
Processo não prioritário por estar dentro do fluxo regular

Valor de referência

Valor solicitado pelo Órgão Técnico	Valor autorizado pelo Comitê	Valor de referência	Validade do valor de referência
R\$ 270.000,00	R\$ 0,00	R\$ 262.542,00	23/09/2019

Responsáveis pela instrução na SADCON

Verificação Preliminar (COCVAP)	Minuta de edital (COATC)	Verificação processual (COPELI)
Marta Cristina Rodrigues de Oliveira		

Figura 15: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 3)

Contratação 20190366 (processo 00200.002403/2019) Tramitar X Distribuir Administração Histórico Acompanhamento Salvar

Processo Planejamento Instrução Impacto orçamentário

Valor solicitado: R\$ 270.000,00 Valor autorizado: R\$ - Valor de referência: R\$ 262.542,00 Valor contratado: R\$ -

Valor solicitado → Valor autorizado → Valor de referência → Disponibilidade orçamentária → Valor contratado

Impacto Orçamentário Estimado da Contratação (sem considerar eventuais prorrogações)							
Grupo de Despesa	1º Exercício 2019	2º Exercício 2020	3º Exercício 2021	4º Exercício 2022	5º Exercício 2023	6º Exercício 2024	Total
Custeio (GND 3)	--	--	--	--	--	--	--
Investimento (GND 4)	R\$ 162.000,00	R\$ 108.000,00	--	--	--	--	R\$ 270.000,00
Impacto por exercício	R\$ 162.000,00	R\$ 108.000,00	--	--	--	--	R\$ 270.000,00

Observações apresentadas pela SAFIN:

Figura 16: Cadastro de Contratação – Sistema SENiC (parte 4)

Uma última tela do sistema SENiC, o Cadastro de Contratação (**Figura 13, Figura 14, Figura 15 e Figura 16**), demonstra como passou a ser feito o acompanhamento da instrução, a partir da agregação de informações ao registro conforme o andamento do processo, permitindo o refinamento desse acompanhamento e o ajuste dos recursos e prazos conforme o registro dos fatos. É importante salientar que as informações são fidedignas e atualizadas, já que as atividades a serem realizadas no processo dependem do correto registro no Sistema.

Já no que tange aos papéis dos atores envolvidos, as ferramentas disponibilizadas permitiram aos decisores da DGER a deliberação baseada na geração das demandas ao longo do ano de exercício. Assim, é possível supor que houve um incremento significativo da qualidade das decisões sobre as contratações, mais embasadas nos dados fornecidos pelos órgãos demandante e supridor. Assim, os decisores passaram a ter menos registros para analisar e maior quantidade de dados disponível, incluindo mapa de riscos e impacto em vários exercícios, dentre outros.

As equipes instrutórias da SADCON e da SAFIN, neste Momento, foram beneficiadas pelo incremento considerável da qualidade da informação de planejamento, já que passaram a saber qual a perspectiva de entrada dos processos de contratação e seu impacto orçamentário em mais de um exercício, o que permitiu que seus recursos fossem dimensionados com maior precisão e detectados possíveis gargalos com maior antecedência.

Para as equipes instrutórias das outras Secretarias, sejam demandantes ou supridor, a nova sistemática de planejamento fornecia uma ferramenta efetiva de acompanhamento das demandas, desde sua aprovação pelo Comitê de Contratações até a

instrução do processo de contratação, em si. Isso permitia a adoção de ações de contingência e gerenciamento de riscos, no caso de não concretização das contratações, por qualquer que fosse o motivo.

Por fim, a equipe instrutória da governança passou a contar com uma ferramenta efetiva de acompanhamento, desde o surgimento da demanda até a instrução e execução das contratações, que as associava aos projetos estratégicos, ligados a diretrizes estratégicas (definidos, ambos, pelas instâncias competentes).

Em comparação ao Momento anterior, observa-se que, gradativamente, a SADCON se organizou para atuar como um centro de informações para os órgãos demandantes e fornecedores, através de consultorias e assistência. Foi extinto o serviço responsável pela instrução das atas de registro de preços e criada uma estrutura dentro da COCVAP, responsável pelas atividades relacionadas ao Sistema (manutenção, suporte, autuação de processos).

5.4. Instrumentos do Sistema de Planejamento de Contratações

Como último elemento de análise, visando descrever os componentes do arranjo institucional, foram levantados os instrumentos (**Tabela 6**), classificados de acordo com a tipologia NATO, conforme abordado no referencial teórico. A utilização desses instrumentos se deu ao longo do período descrito.

Descrição Sucinta	Tipo de Instrumento	Classificação NATO
Política de Contratações (Anexo V do RASF) e Regulamento de Contratações (Ato nº 9 de 2015 da Diretoria Geral)	Legal	Autoridade (regulação, rule-making, comando e controle)
Comitê de Contratações	Administrativo	Autoridade (comitê consultivo)
Treinamentos e Consultorias	Administrativo	Nodalidade (campanhas de informação, exortação)
Sistemas de Informação (GESCON, Gestão de Aquisições)	Administrativo	Organização (provisão direta)

Tabela 6: Instrumentos do Planejamento de Contratações e sua classificação

O instrumento legal que constitui o arcabouço normativo do planejamento de contratações é constituído pela Política de Contratações, que estabelece as suas diretrizes básicas e competências, e pelo Regulamento de Compras, que contém o detalhamento dos procedimentos operacionais. Através desse instrumento, foram definidos os procedimentos a cargo de cada unidade, de acordo com sua classificação no processo de compra específico (órgão técnico ou órgão demandante), com o detalhamento dos documentos a serem elaborados (incluindo os requisitos mínimos e critérios a serem seguidos) e com a descrição das etapas. Conforme relatado, houve mudança significativa na estruturação das normas, a partir de 2014. Antes, não havia nenhum tipo de governança de contratações e atos regulando este assunto eram editados somente pela Comissão Diretora. É um dos principais instrumentos utilizados, já que determina o campo de ação de cada um dos atores nos processos de contratação.

O Comitê de Contratações é um instrumento administrativo que tem a incumbência de analisar e autorizar a inclusão de solicitações de órgãos técnicos no Plano de Contratações. Seus membros são os titulares das seguintes unidades administrativas: Diretoria-Geral, o Diretoria-Geral Executiva de Contratações, o Diretoria-Geral Executiva de Gestão, Secretaria de Administração Financeira, Secretaria de Administração de Contratações; e é secretariada pelo(a) titular da unidade Coordenação de Planejamento Orçamentário. O Comitê é um importante instrumento da governança de contratações que permite a centralização de decisões, a antecipação de necessidades de priorização, bem como o acompanhamento do andamento dos projetos estratégicos e a verificação da aderência das compras às diretrizes estratégicas.

Um outro instrumento administrativo é a realização de treinamentos e consultorias. No período estudado foram estabelecidos os seguintes procedimentos: disponibilização de consultorias pela SADCON para elaboração de termos de referência (incluindo a pesquisa de preços); realização de palestras e workshops para os órgãos demandantes e órgãos técnicos; e disponibilização de manuais técnicos relativos a contratações na intranet da instituição. Esse instrumento, na visão de entrevistados do segmento de atores políticos, foi um dos elementos necessários para que ocorresse uma mudança cultural significativa na instituição.

Por fim, um último instrumento administrativo foi o conjunto de sistemas de informação (especialmente o GESCON e o SENiC). Os sistemas informatizados disponibilizados são obrigatórios para uma série de procedimentos necessários à operacionalização de contratações na instituição. Os sistemas e principais procedimentos realizados são:

- SENiC: criação de Documentos de Oficialização de Demanda pelos órgãos demandantes e submissão aos órgãos técnicos; criação de solicitações de contratação pelos órgãos técnicos e submissão ao Comitê de Contratações; criação de itens no Plano de Contratação pelo Comitê de Contratações; autuação, tramitação e acompanhamento de processos de contratação;

- GESCON - implantação de avenças e termos aditivos assinados pelo Senado Federal (com disponibilização das informações no Portal da Transparência); fluxo de acionamento de atas de registro de preços; fluxo de pagamento de notas fiscais associadas a contratos e notas de empenho.

Os levantamentos de requisitos, implantação e necessidade de obrigatoriedade de adoção dos sistemas para realizar os procedimentos relacionados a contratações são, assim como as normas, instrumentos imprescindíveis para controle e monitoramento dos processos de contratação. Também permitem a geração de painéis gerenciais e relatórios que subsidiam ações dos atores políticos e gerenciais.

6. RESULTADOS E ANÁLISE

Esta seção aborda os avanços e limitações relativos ao fluxo do planejamento de contratações no Senado, destacando alguns pontos observados de maior relevância: as estratégias para o planejamento de compras, a elaboração do Plano de Contratações e o monitoramento das contratações. São analisados também os fatores que levaram às profundas mudanças observadas com o planejamento de contratações e a sua aderência a critérios de governança de aquisições. A análise detalha, ainda, os aspectos estratégicos e operacionais observados no processo de estruturação, durante os três Momentos estudados. Para fechar a seção, são descritos os arranjos institucionais formados nos três Momentos, considerando a interação entre os atores, recursos e instrumentos, de acordo com a modelagem teórica proposta. Os dados levantados nas entrevistas realizadas junto aos atores foram compilados em Quadros que resumem de forma estruturada os principais achados que estruturam a análise apresentada nessa seção (Anexo 4 – Análise Estruturada das Entrevistas).

6.1. Fatores e circunstâncias que levaram à reestruturação do fluxo de planejamento e execução de contratações

Diversos fatores e circunstâncias explicam a decisão do Senado Federal de priorizar a melhoria do processo de planejamento e acompanhamento de contratações, conforme levantado junto aos entrevistados. Pode-se citar a necessidade de reorganização administrativa após longo período de exposição midiática negativa sofrida pela instituição em 2007 e que resultou em mudanças no comando da Diretoria-Geral. As administrações da instituição, a partir deste período, contribuíram para o incremento dos princípios de planejamento, eficiência e efetividade (atores políticos – Entrevistados 1, 2 e 6; atores planejadores – Entrevistado 4).

Um fator mencionado foi a entrada de novos servidores nos concursos de 2008 e 2012, trazendo visões diferenciadas e novas técnicas, tanto da academia quanto advindas de práticas adotadas em outras instituições (sejam públicas ou privadas) e de experiências pessoais (ator político – Entrevistado 2).

O Entrevistado 3 do grupo de atores políticos constata que se encerrou, antes do início da organização do fluxo de planejamento, uma divergência histórica no alinhamento de necessidades e prioridades entre a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa, o que acabava gerando uma disputa pouco produtiva na condução das atividades relacionadas a contratações.

Um aspecto muito lembrado foi a diretriz de corte de gastos imposta a partir da gestão do Presidente Renan Calheiros iniciada em 2013, bem como a necessidade de aplicação dos recursos advindos da venda da folha de pagamentos, concretizada à época (atores políticos – Entrevistados 3 e 4; atores planejadores – Entrevistados 1, 2, 3). Relacionada a esse aspecto, como já mencionado no capítulo 5, havia a necessidade de atender demandas gerenciais da Presidência, já que os dados não estavam disponíveis de forma clara e integrada. Como consequência, quando ocorria demanda de informações, era exigido grande esforço, tendo como resultado a obtenção de dados com baixa confiabilidade, de forma intempestiva (atores políticos – Entrevistados 4, 5, 6).

Por fim, levantou-se que houve a criação de uma cultura e a assimilação de um modelo de gestão que privilegiou processos, tendo como resultado a concretização de práticas como o Programa de Sistematização de Contratações, que alinhou as ações das pessoas e setores em função da necessidade da instituição e das condições do ambiente, com um objetivo comum (atores políticos - Entrevistado 7; atores planejadores – Entrevistado 2).

De uma forma geral, identifica-se que havia um anseio dos atores burocráticos, que se conectou a uma necessidade política em um momento específico. Além disso, havia um movimento administrativo iniciado em gestões anteriores no sentido de conferir maior eficiência e efetividade aos procedimentos como um todo, incluídos os relacionados a contratações.

6.2. Principais avanços observados no fluxo de contratações e dificuldades que ainda persistem

Com relação aos principais avanços observados no fluxo de contratações como um todo, os atores políticos que atuaram no início da experiência de planejamento (Entrevistados 1, 2 e 3) destacaram a maior previsibilidade dos processos, bem como a construção de uma

estrutura de governança e de um ambiente cultural favorável à resolução de problemas. Os titulares da Diretoria-Geral entrevistados (Entrevistados 4 e 5) apontaram o avanço na disponibilização de informações gerenciais, a maior capacidade de planejamento e de execução de projetos mais complexos, bem como a profissionalização dos atores participantes, mencionando, a título de exemplo, a melhor estruturação da gestão de contratos, com a criação de núcleos (estruturas administrativas responsáveis pelos aspectos documentais e burocráticos relativos à gestão de contratos, organizadas por tipos de contratos, a exemplo do Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização). Os demais entrevistados deste grupo (Entrevistados 6 e 7) ressaltam a previsibilidade no tempo de instrução, a garantia de conexão das contratações a um planejamento estratégico, além de valorizar a execução do Programa como um projeto, focado não somente na melhoria de um sistema, como também preocupado em atribuir responsabilidades a cada participante.

Por outro lado, os entrevistados do grupo de atores planejadores apontaram muitos pontos relevantes como avanços. Foram citados como aspectos importantes a criação do Comitê de Contratações, que deu maior previsibilidade às deliberações e aos órgãos instrutores (como a Secretaria de Administração de Contratações), bem como a maior confiabilidade dos dados gerenciais, permitindo uma gestão mais eficiente dos custos (Entrevistado 1). Além disso, os entrevistados vislumbraram avanços que vão além do que órgãos do Executivo Federal fazem atualmente (Entrevistado 6), como um Plano de Contratações dinâmico e passível de revisões a qualquer momento, a depender das condições do ambiente interno e externo. Outros avanços destacados foram a criação de pontos de controle na instrução dos processos de contratação impedindo que eles prossigam sem o cumprimento de requisitos, como a criação de DOD e a deliberação do Comitê de Contratações (Entrevistado 4) e a constatação de uma mudança cultural ocorrida de fato, comprovada pela naturalidade com que as áreas absorveram novos procedimentos (Entrevistado 3). Um evento citado por dois entrevistados (Entrevistados 2 e 5) foi o êxito da execução orçamentária, no exercício de 2016, o que conferiu ao Senado um patamar satisfatório, em termos de orçamento, para os vinte anos subsequentes ao referido exercício, nos termos do disposto na Emenda Constitucional nº 95/2016¹⁸.

¹⁸ O dispositivo legal acresce ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os artigos 106 a 114. Desta forma, o artigo 107 estipula limites para o orçamento, atrelados à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigida pela variação do IPCA, válidos para os vinte exercícios subsequentes. A ocorrência de pagamento de valores substanciais em 2016 tem como consequência uma maior folga orçamentária nos exercícios seguintes.

Em resumo, os principais aspectos levantados nas entrevistas são ligados à criação de uma estrutura adequada de governança de contratações, permitindo uma melhor comunicação das necessidades estratégicas da instituição a todos os atores e um melhor controle dos recursos envolvidos no fluxo de contratações. Além disso, os instrumentos adotados possibilitam uma comunicação ágil entre os atores envolvidos, permitindo correções de rumo de forma rápida e coordenada.

Como pontos a melhorar no fluxo de contratações, no caso dos atores políticos, a Entrevistada 4 mencionou a necessidade de avançar em questões de treinamento e conscientização das áreas responsáveis, criando nesses atores melhores condições de se comprometerem com prazos e com a qualidade das informações produzidas por suas áreas. A mesma questão foi levantada pelo Entrevistado 5 ao relatar que há confusão na definição de quem é o órgão responsável pela definição das especificações e pela fiscalização da execução do objeto (órgão supridor) em certos tipos de instruções realizadas de forma mais esporádica, como, por exemplo, a compra de medalhas e *bottons*.

A composição do Comitê de Contratações também foi mencionada como um ponto a revisar, seja com a inclusão de atores da Primeira-Secretaria (Entrevistado 6) ou com a inclusão dos demais servidores com cargo de direção (Entrevistado 5). Problemas crônicos do sistema de compras brasileiro também foram mencionados, como o excesso de rigorismo e de procedimentos de controle exigidos na legislação e jurisprudência (Entrevistado 7). Também foi citada a necessidade de padronização de entendimentos e formação de jurisprudência em órgãos como a Advocacia (Entrevistado 7).

Houve também críticas à configuração do sistema de planejamento de compras no momento da entrevista pelos atores planejadores. O Entrevistado 2 criticou a lógica de elaboração do Plano de Contratações, atrelada à elaboração do orçamento, problema já resolvido porque foi implantada a nova lógica do planejamento de contratações, descrita na seção 5.3. Também foram mencionados problemas relacionados à falta de capacitação dos servidores dos órgãos demandantes e fornecedores, bem como a falta de cooperação entre as áreas, em casos específicos (Entrevistado 3), a necessidade de investir em projetos para compras compartilhadas com outros órgãos, como a Câmara dos Deputados (Entrevistado 5) e questões culturais, relacionadas à dificuldade na aceitação da adoção de novos procedimentos (seja por excesso de trabalho, seja pelo equivocado entendimento por parte do servidor de que não há potenciais benefícios ao seu setor caso realize o procedimento de forma correta) que poderiam

impedir novos avanços (Entrevistado 6), embora este problema já esteja sendo mitigado com a realização de oficinas nos setores.

Sumarizando os problemas mencionados, pode ser ponderado que muitos se referem à necessidade constante de melhorar a comunicação e capacitar, em particular, os servidores que não se dedicam exclusivamente às contratações (órgãos demandantes e fornecedores), além da superação de questões culturais e organizacionais que impedem avanços. Também é importante a revisão da composição do Comitê de Contratações. Por fim, outro importante desafio à instituição envolve a necessidade de expandir seu planejamento de contratações, visando viabilizar compras compartilhadas com outros órgãos da Administração Pública.

6.3. Formulação de estratégias e sua ligação com as contratações

Nesta seção, são descritos os aspectos relacionados à formulação de estratégias e à operacionalização das atividades necessárias para concretizá-las, bem como de que forma os atores avaliam, para cada Momento, a ligação entre a definição de estratégias para as contratações e a operacionalização dos processos de contratação.

6.3.1. Situação Prévia (Momento 1)

Neste Momento, não havia nenhum tipo de processo formal de elaboração de estratégias, muito menos ligação entre elas e as contratações efetuadas, com grande interferência dos atores políticos, além da ocorrência de divergências e disputas entre as áreas responsáveis pelas compras.

No grupo de atores políticos, conforme mencionado pelo Entrevistado 1 (que atuou como Diretor-Geral Adjunto de Contratações e assessor da Diretoria-Geral), havia um acúmulo de problemas que se resolveu atacar, podendo ser citados a mudança do modelo de veículos (de bens adquiridos e mantidos pelo Senado para aluguel); a mudança do modelo do Sistema Integrado de Saúde (de auto gestão total para convênio com o Saúde Caixa); a necessidade

urgente de não haver mais contratações emergenciais de serviços continuados em função de falhas de planejamento; mudanças no contrato de fornecimento de energia elétrica; alteração do modelo de contratação de impressão, entre outros. Entretanto, citou o Ato da Comissão Diretora nº 01/2011 e o Ato do Presidente nº 16/2011 que criaram o PRORESULTADOS e a estrutura de governança que foi o embrião do que deu suporte ao Programa de Sistematização de Contratações. Os demais entrevistados também se posicionaram de forma similar, ou seja, não havia uma estratégia sistematicamente formulada, mas sim, o atendimento a necessidades pontuais que vinham de várias fontes, seja uma demanda política (Entrevistados 2 e 3, por exemplo), seja uma circunstância específica¹⁹ ou ainda um fato concreto, como o vencimento iminente de um contrato continuado (Entrevistado 5).

Visões interessantes sobre o assunto são fornecidas também pelos Entrevistados 6 e 7, embora não atuantes como titulares à época. O Entrevistado 6 relatou que, em 2009/2010, quando era diretor de compras da Gráfica do Senado (SEGRAF, atualmente), tudo era descentralizado, com comissões de licitação distintas, o que gerava compras repetidas e soluções diferentes, adotadas para um mesmo tipo de problema. Apesar disso, havia algumas atribuições que eram centralizadas no Senado (Diretoria-Geral). O planejamento era pontual, com a definição das prioridades diretamente pelo diretor da Gráfica, sem nenhum tipo de direcionamento estratégico. Já o Entrevistado 7 informou que, durante certo momento em 2011 e 2012, participou de um grupo que começava a conversar sobre planejamento estratégico. Entende que a estratégia elaborada era "(...) absolutamente vinculada ao quadro de gestores atuando em determinado período (...)" e "(...) não havia um livro muito bom de institucionalização destas iniciativas e elas eram topicamente colocadas de uma forma açodada (...)".

De acordo com o Entrevistado 2, do segmento de planejadores, o procedimento para elaboração da estratégia era inteiramente setorizado, sendo que as áreas com projetos mais estruturados e, principalmente, com apoio político, conseguiam que suas demandas fossem priorizadas.

Por fim, quanto à ligação da estratégia com as contratações, segundo cinco dos sete entrevistados do segmento dos atores políticos (Entrevistados 2, 4, 5, 6 e 7), não havia nenhum

¹⁹ A Entrevistada 4 relatou, por exemplo, que o processo de modernização da Secretaria de Comunicação foi desencadeado após a venda da folha de pagamento por uma decisão política em função da disponibilização do recurso.

tipo de ligação, já que a estratégia era praticamente inexistente. O Entrevistado 1 relatou que não havia diretrizes específicas para as contratações, mas sim uma lista de processos de contratação considerados prioritários pela Diretoria Geral, cujo andamento era acompanhado pelos principais dirigentes. A lista era formada por contratações consideradas importantes para a resolução de algum problema ou conclusão de algum projeto, ou ainda por contratações que substituiriam contratos com vencimento próximo. A prioridade dos processos era definida em função do que era possível fazer e do que era urgente resolver. Outro ponto relevante mencionado foi a criação da estrutura de governança, com órgãos setoriais em cada unidade administrativa, com a incumbência de levar o acompanhamento dos projetos prioritários e dos custos e orçamento para dentro de cada área, seguindo uma metodologia estipulada por um órgão central, passível de consolidação e acompanhamento. Para o Entrevistado 3, embora houvesse tentativas de ligar formalmente diretrizes e contratações, ainda havia grande dificuldade nessa articulação. Muito disso vinha do fato de que os procedimentos ligados à contratação eram todos manuais.

De uma maneira geral, o que se observa neste Momento é a existência de diversas tentativas de criação de uma coesão organizacional e de formas de se definir de maneira mais clara e formal os rumos da instituição, ainda sem grande sucesso.

6.3.2. Consolidação (Momento 2)

Neste Momento já havia, formalmente, estratégias definidas, em um processo relativamente consolidado, sendo que as contratações, embora não diretamente conectadas a um objetivo estratégico, já eram mais direcionadas e monitoradas pelas instâncias deliberativas da instituição.

A formulação das estratégias necessárias para a estruturação do planejamento de contratações envolveu a atuação dos titulares da Diretoria-Geral e da Diretoria Executiva de Gestão (respectivamente, Entrevistados 4 e 6). Foi realizado um seminário com o comitê executivo, grupo menor responsável pelo desenho inicial das diretrizes e por chamar para discussão as áreas que participavam dos principais projetos (Entrevistada 4). A questão foi levada para a Comissão Diretora, que promoveu ajustes e estipulou as diretrizes estratégicas. Para que se chegasse aos projetos estratégicos, foi adotada a mesma tática, mas desta vez tomando as diretrizes como base. A Diretoria Executiva de Gestão criou os espaços de diálogo

e oficinas de planejamento, responsáveis por agregar as demandas das áreas. A partir daí, era feita uma validação pelo grupo decisório (Diretora Geral, Secretário Geral da Mesa e Chefe de Gabinete da Presidência), que aprovava o planejamento estratégico. No primeiro ciclo (mesa de 2015/2016), ainda se trabalhava com o que as áreas traziam como possibilidades²⁰, mas, a partir do ciclo de 2017/2018 passou a se trabalhar com as necessidades do Senado. De acordo com o Entrevistado 6, isso foi necessário para que se adquirisse maturidade administrativa e para que não houvesse grandes resistências. Um último ponto importante foi a garantia de utilização e melhor equalização dos recursos do PRODASEN para o desenvolvimento célere e eficiente das ferramentas necessárias para o desenvolvimento do processo de planejamento²¹. Ele atuou especificamente como mediador da DGER na gerência desses recursos, visando garantir prioridade nos processos mais importantes, inclusive o sistema de contratações.

O Entrevistado 5, do segmento dos atores políticos, dá a visão de cliente do processo de planejamento. Participou, neste momento, de reuniões convocadas pela Diretoria-Geral para que fossem traçadas as diretrizes estratégicas, a cada início de uma nova Mesa Diretora, para as quais os projetos foram levados pelas áreas. Eles eram aglutinados para formar diretrizes ou metas, posteriormente levadas à Mesa Diretora, onde foram feitos ajustes, inclusões e exclusões.

Este processo, na visão do Entrevistado 7, permitiu um amadurecimento da instituição, refletido na redução dos projetos prioritários, de mais de 100 para 17, o que ficou vigente no biênio 2017/2018. Esse fato também facilitou o acompanhamento e ajustes, que puderam ser feitos de maneira mais satisfatória.

No que tange à formulação de estratégias, de acordo com o relato do Entrevistado 2, do segmento de atores planejadores, foi feito um levantamento pelo Escritório de Governança, em 2015 e 2016, com as estratégias setoriais e sua compilação pelo Comitê Executivo de Estratégia (DGER, SGM e Gabinete da Presidência), de forma a gerar uma visão coesa e unificada da Casa, capaz de ser levada à Comissão Diretora. Isso ocorreu quando a

²⁰ Considerando a disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos, bem como a existência de demandas internas ou externas, o que faz com que um projeto seja avaliado como necessário e, acima de tudo, viável.

²¹ O PRODASEN, assim como outras áreas da instituição, em sua atividade de especificação e desenvolvimento de sistemas, enfrentava, neste Momento, a escassez de recursos humanos, o que levou à necessidade de priorizar e direcionar bem seus esforços. Assim, a existência de um plano estratégico de tecnologia da informação, em âmbito corporativo, patrocinado e impulsionado pelas mais altas instâncias administrativas, foi uma ferramenta imprescindível para que se atingisse os objetivos propostos, no que se refere à especificação e implantação de sistemas de apoio às atividades de planejamento de contratações.

Mesa Diretora de 2017/2018 (Presidente Eunício de Oliveira) assumiu e foi possível elaborar as Diretrizes e Projetos Estratégicos do Senado. Uma vez definidos os projetos, foram feitas de cinco a vinte e cinco reuniões em cada um deles para identificar o gestor, as equipes responsáveis e as possíveis contratações, entre outros detalhes operacionais. Muitas vezes, estes encontros envolviam diversas áreas do Senado. Para o Entrevistado 3, do grupo de atores planejadores, muitos dos objetivos estipulados nos Projetos Estratégicos se concretizaram de fato, em muitas ocasiões, devido ao mecanismo de governança de contratações existente, que permitiu o acompanhamento do andamento das contratações. Já para o Entrevistado 5, o alinhamento entre estratégia e contratações era feito no GEP, mas nas discussões ocorridas no âmbito do Comitê de Contratações, essa questão não era bem resolvida. Por fim, a Entrevistada 6 entende que as diretrizes e projetos estratégicos foram bem divulgados e, de fato, influenciaram na elaboração e deliberação do Plano de Contratações, bem como os sistemas disponibilizados neste Momento possibilitaram uma ação política do Comitê na seleção e deliberação quanto às contratações.

A estrutura de governança criada, com a criação do Comitê de Contratações, que destrincha as estratégias, diretrizes e projetos em uma lista de contratações e informa à instância decisória (política), foi um dos elementos que permitiu um grande avanço, trazendo maior eficiência e melhor execução do orçamento (Entrevistado 6, do segmento de atores políticos). Por outro lado, os instrumentos de tecnologia ainda não eram adequados, já que os "*(...) impactos temporais das contratações que são quebradas por natureza e categorizadas por natureza ainda não é uma coisa visível (...)*", e as despesas contínuas acabavam sendo postas de uma forma inercial (Entrevistado 7, segmento de atores políticos). Além disso, não era possível visualizar por mais de um exercício os compromissos já assumidos e o impacto na série temporal.

Verifica-se, assim, neste Momento, grande amadurecimento tanto na formulação de estratégias, processo que passou a envolver mais atores e ter mais efetividade em deixar claros os objetivos da instituição, quanto na sua operacionalização e execução, o que se desdobrou, na prática, na instrução e priorização de processos de contratação. Mas ainda havia algumas lacunas a serem cobertas neste fluxo, o que se buscou resolver com alterações avaliadas, a seguir, no Momento 3.

6.3.3. Aprimoramento (Momento 3)

No Momento 3 houve a reflexão sobre o encaminhamento estratégico das demandas de contratação, pela segunda vez, após o biênio de 2017/2018, fato inédito na história recente da administração considerando as poucas alterações significativas observadas nos últimos exercícios, após a conclusão do Programa de Sistematização de Contratações. O método de formulação foi o mesmo, com a utilização de informações de baixo (*bottom up*), mas com a tomada de decisões feita de forma centralizada. Segundo a impressão registrada pelo Entrevistado 7, "(...) não dá para gente querer que todo mundo tenha um nível de informação suficiente para tomar uma decisão de nível estratégico (...)".

No âmbito operacional, o Entrevistado 5, do segmento de planejadores, destaca que passou a ser possível associar as contratações, no sistema, a algum projeto estratégico²². Outro importante aspecto foi, também, a possibilidade de vinculação com as contratações precedentes²³. Mas, como observado pelo Entrevistado 6, mesmo com as alterações em curso no sistema, ainda não era possível alinhar diretamente as diretrizes estratégicas às contratações, especialmente pelo fato das diretrizes parecerem muitas vezes "etéreas". Por outro lado, como era possível associar projetos estratégicos a determinadas solicitações de compra, o monitoramento dessas contratações, como parte das atividades de gerenciamento do projeto estratégico, passou a poder ser realizado no sistema.

Finalizando a parte operacional, a visão do Entrevistado 2, do segmento de planejadores, sobre o processo de formulação, operacionalização e divulgação de estratégias, considerou que a parte "afirmativa" da estratégia (os aspectos operacionais, que se desdobram em projetos e processos de trabalho, que podem eventualmente incluir contratações) estaria bem estruturada. Entretanto, ainda vislumbrava possíveis melhorias no alinhamento estratégico de todos os colaboradores, o que se daria com a internalização e comunicação de princípios

²² Algumas contratações, especialmente aquelas referentes a despesas de custeio e de compras recorrentes, podem não ser vinculadas a um projeto estratégico específico. Esses projetos costumam ser associados a compras que tem a natureza de investimento. Por esse motivo a vinculação é opcional. Assim, a ocorrência de vinculação entre compras e projetos estratégicos não determina, necessariamente, a priorização automática da instrução do processo.

²³ Essa vinculação evita a ocorrência de situações em que a conclusão de uma determinada contratação é requisito necessário para a efetivação de outro processo de compra (como exemplo, pode-se citar uma obra de reforço de estrutura que é necessária para aquisição de um maquinário de grande porte). Essa situação é relativamente comum em projetos que envolvem mais de um processo de contratação.

gerais norteadores da instituição. Em última análise, essa visão também se aplicaria à relação com a sociedade, na opinião do entrevistado.

Avaliando a relação entre as estratégias e as contratações, a Entrevistada 4, do segmento político, observa que as estratégias devem se materializar no Plano de Contratações, mas somente em longo prazo, com as contratações previstas para os próximos cinco anos. O Entrevistado 7, por fim, se manifesta no sentido de que o sistema vai retratar a realidade de forma mais fidedigna, já que vai ser possível visualizar a série temporal de compromissos assumidos, permitindo realizar os ajustes orçamentários que se fizerem necessários.

6.4. Aprovação de demandas e elaboração do Plano de Contratações

Nesta seção, é descrito como era feita a análise de novas demandas de contratações, bem como a forma como se construía o Plano de Contratações, sob o prisma operacional.

6.4.1. Situação Prévia (Momento 1)

A chegada de novas demandas, de forma geral, de acordo com os atores políticos, não possuía nenhum tipo de controle ou sistema de acolhimento. De acordo com depoimento do Entrevistado 1, as demandas geradas pelas áreas se materializavam em processos administrativos com o requisito, apenas, da previsão orçamentária para a compra, de forma genérica e com a retenção de orçamento através de pré-empenho. Somente ao final do processo ele era conhecido pelas instâncias decisórias, que eram a Diretoria-Geral e a Primeira-Secretaria. Na perspectiva da Entrevistada 4, as instâncias decisórias não faziam nenhum tipo de avaliação prévia dos processos que não fossem considerados urgentes, e, como consequência, havia a geração de compras repetidas e fracionadas (Entrevistado 6).

No que tange à operacionalização das contratações, conforme manifestações do segmento de planejadores, não havia nenhum tipo de plano ou planejamento de contratações e muito menos limitação orçamentária que justificasse tal procedimento (Entrevistado 2). Dessa forma, o que se tinha era um conjunto de órgãos, gerenciando sua própria realidade, comprando

aquilo que entendiam como apropriado, sem uma visão do Senado como um todo (Entrevistado 4).

O Entrevistado 2 dá um depoimento que merece registro acerca da elaboração da peça orçamentária. Na visão dele, o Senado, historicamente, possuía uma gestão muito descentralizada, com várias estruturas com autonomia orçamentária, como o PRODASEN e a SEGRAF,²⁴ entre outras. Desta forma, o orçamento era gerido quase que inteiramente por cada secretaria, sem muita ingerência de uma administração central. Eventuais cortes também eram lineares e não havia o costume de transladar orçamento de um local para o outro, mesmo sendo o Senado uma unidade orçamentária única. O crescimento da base instalada era contínuo e o grau de execução de investimento baixíssimo, girando entre 20% e 30% do orçado, aproximadamente.

6.4.2. Consolidação (Momento 2)

A partir desse Momento, o acolhimento de novas demandas passou a ser feito de forma sistematizada e procedimentalizada. O Comitê de Contratações analisa se as demandas que chegam das áreas responsáveis são ligadas a projetos, bem como as áreas são instadas a iniciarem as contratações necessárias para a consecução dos projetos estratégicos (Entrevistado 4, do segmento político). O Entrevistado 6 pontuou que compilação das informações e sua adequação aos projetos estratégicos constituem um dos grandes ganhos obtidos com as estruturas de governança adotadas pelo Senado.

Na perspectiva de titular de órgão demandante e supridor, o Entrevistado 5 (segmento de atores políticos) entende que as demandas que apresentava eram satisfatoriamente atendidas pela administração. Cita a utilização do DOD (Documento de Oficialização de Demandas) e dá exemplos, como o projeto de modernização do Som do Plenário, que foi contratado de acordo com as expectativas e prazos esperados.

No tocante à operacionalização do Plano de Contratações no Momento 2, a estrutura criada poderia ser considerada muito boa, segundo o Entrevistado 1 (segmento de planejadores). A seleção das diretrizes estratégicas era incumbência do Comitê de Gestão Estratégica (Diretor-Geral, Secretário-Geral da Mesa e Chefe de Gabinete da Presidência). Inicialmente, eram feitas

²⁴ A unificação destas duas com o Senado se deu em 2010.

reuniões com os escritórios setoriais de governança para que fossem identificados os projetos para o próximo ano e os respectivos orçamentos atrelados, bem como as despesas obrigatórias (manutenção, contratos de serviços etc.). A seguir, eram feitas diversas reuniões com os diretores de cada área para definir as prioridades, quais projetos deviam ser mantidos e quais retirados. No caso de contenciosos, quem definia a prioridade era o Diretor-Geral Adjunto de Contratações. Era feita uma verificação da relação entre os projetos apresentados e as diretrizes estratégicas mais genéricas, constantes em Ato da Comissão Diretora. Inicialmente, a conexão era mais subjetiva, mas com o tempo foi feita uma alteração no GEP para exigir a ligação com alguma diretriz estratégica, para cada projeto específico. Mais à frente, isso foi transferido para o PLANOR, onde também era feita uma indicação da prioridade.

Com relação aos procedimentos, uma visão detalhada foi fornecida pelo Entrevistado 5, também do segmento de planejadores. O Plano de Contratações estava dentro do PLANOR, embora o foco do sistema não fosse acomodar o calendário de contratações. O planejamento orçamentário era feito junto com a elaboração do Plano de Contratações. Entretanto, havia limitações nesse uso, já que o sistema fornecia apenas a possibilidade de uma situação estanque, uma "foto", nas palavras do entrevistado. A SAFIN coordenava o cadastro dos itens dentro do PLANOR entre as áreas e isso era levado ao comitê, anualmente. Entretanto, como são 400 a 500 itens, o colegiado não tinha condições de analisar detidamente cada um deles, tanto pelo elevado volume de informações, quanto pela falta de elementos para deliberar corretamente (fato este também pontuado pelo Entrevistado 6). Não há no normativo uma previsão de número mínimo de reuniões, e, desta forma, muitas vezes a instrução seguia pendente de deliberação até o comitê ter condições de se reunir. O desenho do funcionamento do fluxo de planejamento ficou sob responsabilidade da COPAC e do EGOV, sem maior envolvimento da área de contratações, até pelo fato do sistema estar sendo controlado pela área financeira.

Algumas outras questões que mereceriam aprimoramento, na visão dos entrevistados, também foram levantadas:

- Falta de previsão do impacto plurianual de uma determinada contratação, no âmbito do Comitê de Contratações; o valor do impacto avaliado incluía somente o do exercício seguinte, já que era seguida a mesma lógica do orçamento.

- Necessidade de que o Comitê passasse a ser um colegiado de fato, já que, na prática, as decisões eram tomadas pela DGER e DIRECON, sendo os demais membros meros fornecedores de informações necessárias à deliberação (Entrevistada 3);

- Riscos entre a elaboração do DOD e a inclusão do item no Plano de Contratações, pelo órgão técnico: a não criação do item; a priorização das contratações próprias do órgão técnico, em detrimento daquelas dos órgãos demandantes; falta de rastreabilidade do DOD, pelo órgão demandante (Entrevistado 4); e

- Falta de conexão entre contratações diferentes que compunham um mesmo projeto, o que poderia gerar o risco de inviabilizar todo o projeto, quando não fosse aprovada alguma contratação essencial à sua consecução (Entrevistado 4).

6.4.3. Aprimoramento (Momento 3)

No último Momento avaliado, conforme já demonstrado no item 5.3, há alterações significativas no acolhimento e tratamento das demandas. Como as entrevistas foram realizadas em agosto de 2018, foi expressa pelos entrevistados uma expectativa que se concretizou, já que passou a haver um procedimento padronizado de acolhimento e consolidação de demandas em solicitações, encaminhamento destes registros ao Comitê de Contratações, bem como deliberação pela inclusão no Plano de Contratações.

Com relação ao segmento de atores políticos, duas impressões merecem destaque. A Entrevistada 4 afirmou que a expectativa, naquele momento, era que a análise do Comitê acontecesse quando as demandas fossem criadas, independentemente do exercício, permitindo uma avaliação mais acurada do aspecto político e estratégico. O Entrevistado 6, por sua vez, tinha a expectativa de que a análise das demandas fosse feita de maneira pontual e seus impactos distribuídos nos exercícios subsequentes, permitindo uma análise mais detalhada de seus desdobramentos. A sistemática descrita no item 5.3 demonstra que estes dois aspectos foram corretamente abordados, já que é possível que o Comitê de Contratações analise as demandas a qualquer momento, com seus desdobramentos em até cinco exercícios subsequentes.

Entre os atores planejadores, dois entrevistados fornecem uma visão interessante do assunto.

O Entrevistado 2 observou que o SENiC deveria contar com uma funcionalidade que tornaria possível responder questões como:

- Quando é possível sair o edital de uma contratação?
- Quando deve ser autuado um processo para evitar a descontinuidade de um objeto continuado?
- Se um investimento tem vários desembolsos, como é o impacto deles nos vários exercícios? Haverá desdobramentos e incrementos na despesa de custeio decorrente deste investimento?

Desta forma, o Plano de Contratações deveria ter condições de fornecer mais informações do que um simples orçamento, ou seja, seria possível avaliar quais os impactos de uma contratação em vários exercícios e qual a ligação de cada uma delas com a execução da estratégia. Entretanto, mesmo após estas implantações, ainda restaria uma agenda importante a ser sistematizada e automatizada, que são as etapas singulares na contratação, tais como a especificação de objetos, a elaboração de Termos de Referência e a elaboração de editais.

Alguns itens não deveriam chegar a ser deliberados pelo comitê, como as contratações contínuas (contratos em prorrogação) e as recorrentes (materiais e bens adquiridos em todos os exercícios, como café, açúcar etc.), segundo o Entrevistado 6, diretamente envolvido com a concepção do fluxo de criação de demanda e planejamento. Além disso, as solicitações seriam incluídas no Plano de Contratações de acordo com o surgimento da demanda e considerando a época em que se planeja disponibilizá-las, mesmo isso ocorrendo em outro exercício. Na visão do entrevistado, isso possibilita uma tomada de decisão mais embasada e técnica. O mapa de riscos, instrumento que o Senado adotará em breve, como sendo obrigatório para todas as contratações, seria um importante subsídio para este processo decisório.

Essas funcionalidades do fluxo de planejamento foram integralmente implantadas, como se observa na descrição constante no item 5.3, tornando possível responder às questões levantadas pelo Entrevistado 2 e as funcionalidades abordadas pelo Entrevistado 6. A tendência é que a alimentação e utilização do sistema enriqueça as estatísticas de tempos de instrução e de execução das contratações, depurando os dados. Além disso, é esperado que sejam desenvolvidas ferramentas mais detalhadas de geração de relatórios gerenciais, o que também

permite uma melhoria na qualidade e quantidade de informações disponíveis para os responsáveis pela tomada de decisões gerenciais.

6.5. Monitoramento das contratações

O monitoramento dos processos de contratações, uma vez autorizada a compra e incluído o item no Plano de Contratações, é uma etapa fundamental dentro do planejamento de compras, para que se verifique se estão sendo cumpridos os prazos acordados e executado o orçamento da forma prevista, visando assegurar o cumprimento de diretrizes estratégicas e a execução de projetos, bem como mitigar o risco de ocorrência de baixo grau de execução orçamentária. Além disso, o monitoramento permite que a gerência tome providências caso ocorram fatos imprevistos ou o descumprimento de prazos, tais como a priorização de processos específicos, por exemplo.

Essa seção analisa a perspectiva dos atores políticos e planejadores no que tange o monitoramento e acompanhamento dos processos de contratação (Momentos 1, 2 e 3) e a atuação do Comitê de Contratações (apenas nos Momentos 2 e 3)²⁵.

6.5.1. Situação Prévia (Momento 1)

Conforme mencionado, os controles eram esparsos, setoriais e realizados em duas etapas estanques (Entrevistado 1, do segmento de atores políticos). A primeira era a do controle dos processos prioritários, acompanhados de forma analítica em relatórios elaborados pela SADCON, e a segunda, o acompanhamento da execução orçamentária, feito diretamente pela Diretoria Geral com informações fornecidas pela Secretaria de Finanças e pelo Escritório de Governança, sem correlação direta com os contratos, ou seja, era um acompanhamento genérico das despesas. Uma lista com os processos importantes ou próximos ao vencimento, elaborada manualmente, era atualizada diariamente e monitorada pela equipe da Diretoria-Geral Adjunta de Contratações (Entrevistado 2). Conforme a Entrevistada 4, havia tão somente um

²⁵ O Comitê de Contratações somente passou a existir e ser atuante após o projeto específico que cuidou da criação normativa de uma estrutura de governança de contratações, no âmbito do Programa de Sistematização de Contratações. Isso ocorreu após o Momento 1.

acompanhamento de processos pontuais, selecionados de forma empírica pela Diretoria Geral, guiada por demandas políticas ou por necessidades administrativas urgentes. O Entrevistado 5 informou que havia um acompanhamento pela Diretoria Geral e Presidência, especialmente no que tange a redução de custos.

Uma rede de escritórios de governança setoriais estava sendo articulada com o objetivo de formar um "*espaço deliberativo de discussão interna*", conforme o relato do Entrevistado 3. Entretanto, ressalta que não estava consolidada a questão, mencionando uma divergência entre a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa.

No que se refere ao grupo de atores planejadores os entrevistados foram unânimes em afirmar que não havia nenhum tipo de sistema de monitoramento formal e centralizado de processos de contratação.

6.5.2. Consolidação (Momento 2)

Neste momento, já haviam sido estipulados procedimentos de padronização de fases do fluxo de planejamento e de instruções necessárias para a contratação, bem como do acompanhamento da tramitação tempestiva dos processos. A priorização²⁶ passou a ser definida pela área técnica ou pela necessidade exposta por razões políticas ou estratégicas e o acompanhamento ficava sob responsabilidade da Diretoria Executiva de Contratações (Entrevistada 4, do segmento de atores políticos). Conforme o Entrevistado 6, quando ocupava a função de Diretor Adjunto de Gestão, fazia um acompanhamento de perto, muitas vezes semanal, do andamento das contratações e das principais despesas. Entende que os instrumentos e sistemas disponíveis eram adequados para a consecução dessas tarefas. Menciona que havia mecanismos de acompanhamento setorial: servidores da DGER eram designados para acompanhar processos de uma secretaria específica, quando ela era responsável por projetos estratégicos para a instituição.

Dois entrevistados deram suas impressões em pontos de vista distintos, ligados às suas funções atuais, mas já válidos durante o Momento 2. O Entrevistado 5 entende que, como

²⁶ Procedimento realizado no sistema SENiC onde o órgão técnico responsável ou a Diretoria Geral define um dado processo como prioritário. Esse processo tem um acompanhamento diário, realizado por servidores da Diretoria Executiva de Contratações, muitas vezes com um cronograma definindo prazos para cada etapa de instrução.

cliente, tem condições e instrumentos para acompanhar suas demandas e pedir priorização, quando necessário. Já o Entrevistado 6 entende, na posição de técnico da Primeira Secretaria, que os subsídios para decisão estão muito mais robustos, que é possível observar dados de execução e os que os processos chegam com antecedência adequada para permitir um período de análise.

Ainda no que tange ao estado do monitoramento do fluxo como um todo no Momento 2, no grupo de atores planejadores, há uma visão mais crítica dessa questão. Quatro dos entrevistados (2, 3, 5 e 6) identificaram lacunas no acompanhamento, especialmente devido ao fato de haver partes não monitoradas do processo, especialmente entre a autorização do Comitê de Contratações e a autuação do processo, já que a ligação entre essas duas fases era feita no sistema GEP, de forma não confiável e em procedimento muito suscetível à ocorrência de erros. O Entrevistado 5 ressaltou que o acompanhamento se dava somente para o orçamento corrente, com uma visão de curto prazo; e o Entrevistado 3, que não havia uma ligação entre o Documento de Oficialização de Demanda e o processo de contratação, dificultando o acompanhamento pelo órgão demandante. A visão destoante foi a do Entrevistado 1, que considerou que as ferramentas permitiam o acompanhamento da execução dos contratos.

6.5.3. Aprimoramento (Momento 3)

Com relação a este Momento, a expectativa é de que o mecanismo instrumental permaneça o mesmo, com aprimoramentos e amadurecimentos naturais pela repetição dos ciclos, conforme manifestação da Entrevistada 4, do segmento dos atores políticos.

Uma visão mais detalhada da expectativa por alterações do sistema de monitoramento e acompanhamento das contratações aparece entre os Entrevistados do segmento dos planejadores. Para o Entrevistado 2, a ideia é que ocorra a integração da "*(...) visão orçamentária, a visão do dia a dia e da execução das contratações e das obrigações em relação às contratações das áreas executoras, os órgãos técnicos, os órgãos demandantes (...)*" e que haja também a integração da estratégia. De acordo com o entrevistado, o atingimento deste objetivo permitirá, de fato, controlar a execução das contratações em consonância com a estratégia e fazer os devidos ajustes, quando necessário.

O desenho do sistema permite o acompanhamento da evolução de cada DOD, o que não era possível em exercícios anteriores (Entrevistada 3) e existe a possibilidade de acompanhamento desde a demanda até a contratação, passando pela solicitação, deliberação do Comitê e acompanhamento de toda a instrução (fases interna e externa) dos processos de contratação associados a um item do plano de contratação (Entrevistado 6).

Ainda neste desenho, há uma integração maior entre o orçamento e as contratações, já que o sistema permite evidenciar o impacto da contratação no exercício em análise e nos seguintes, conforme pontuado pelo Entrevistado 5, em uma visão da área financeira. Também está prevista a possibilidade de observar os impactos da oscilação desse valor no decorrer da instrução: o valor inicialmente é uma estimativa menos precisa, refinada na pesquisa de preços e finalmente se traduz em realidade quando ocorre a licitação. Dessa forma, é possível rastrear o DOD em seu caminho de deliberação pelo órgão técnico, comitê de contratações, até desembocar em um processo de contratação e sua subsequente instrução.

6.6. Arranjos Institucionais

A partir dos elementos levantados nas entrevistas e documentos e da análise dos principais elementos constitutivos dos arranjos institucionais nos três Momentos estudados, é possível traçar o panorama de uma forma mais compreensiva, das mudanças ocorridas ao longo da trajetória.

6.6.1. Situação Prévia (Momento 1)

Foram elaborados diagramas que descrevem o relacionamento entre os atores e os instrumentos. A **Figura 17** ilustra o funcionamento do sistema de elaboração de orçamentos no Momento 1 e a **Figura 18**, como se realizava o planejamento e execução de compras. Os recursos são utilizados na forma descrita na **Tabela 14** (p. 151).

Elaboração do Orçamento - Momento 1 (Antes do PSC)

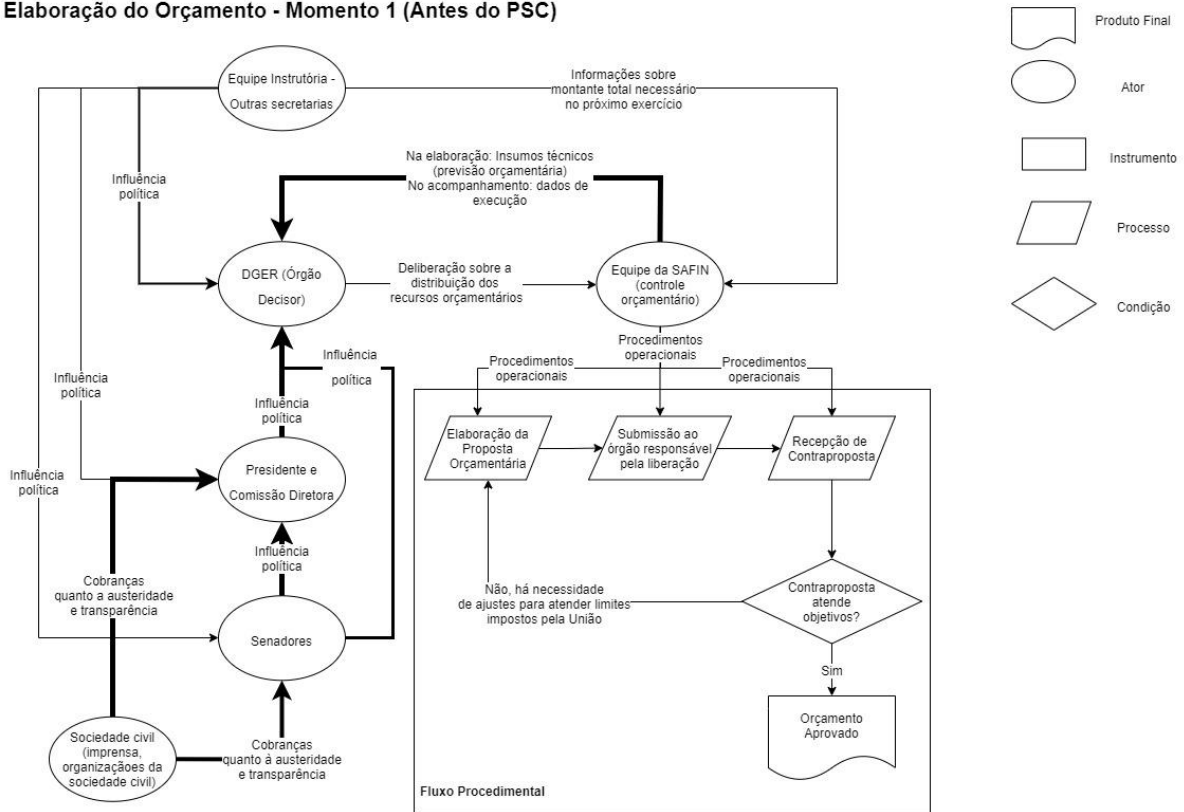


Figura 17: Elaboração do Orçamento, no Momento 1 antes do Programa de Sistematização de Contratações, com a interação entre os atores e instrumentos

(elaborada pelo autor)

Conforme pode ser observado na **Figura 17**, no Momento 1, os grupos de atores interagem de várias formas, se influenciando politicamente mutuamente. A sociedade civil pressiona os senadores e a Direção política da instituição (Presidente e Comissão Diretora), buscando austeridade e transparência. Por sua vez, tanto os Senadores quanto o Presidente e Comissão Diretora exercem sua influência sobre a Diretoria-Geral, por variados interesses, seja o cumprimento de um projeto político, o repasse dos interesses da sociedade, ou qualquer outro motivo, não sem serem influenciados pelas secretarias do Senado, que visam cumprir seus projetos próprios com o patrocínio de agentes políticos. Por sua vez, a Diretoria-Geral, atuando sob os interesses das instâncias políticas e das demais secretarias do Senado, delibera pela distribuição dos recursos orçamentários e repassa essa determinação à equipe da SAFIN, que segue os procedimentos necessários junto ao órgão responsável pela liberação dentro da União, até ter um orçamento aprovado. A SAFIN informa à DGER os dados de execução e fornece os insumos técnicos quando da elaboração da previsão orçamentária.

processos após a instrução deles e, caso deliberem pelo seu indeferimento, o trabalho de instrução é perdido completamente.

O primeiro ponto que chama atenção é que há um grande descolamento entre a elaboração do orçamento e a execução de compras, fato que tornou necessário elaborar diagramas distintos para descrever essa situação.

Sem uma coordenação centralizada, os atores defendiam seus próprios interesses. De acordo com a força política de cada órgão (PRODASEN, Secretaria de Engenharia, Secretaria Geral da Mesa, Secretaria de Comunicação Social, etc.), do interesse de senadores que os patrocinavam, bem como da alta administração (Diretoria-Geral, Presidência, Primeira-Secretaria, Presidência, Comissão Diretora), os projetos prosperavam ou não. Não havia restrição orçamentária e a prioridade dos processos de contratação era ditada por interesses políticos momentâneos e isolados. Não havia definição sistemática de diretrizes ou projetos estratégicos ou, quando havia, não tinha praticamente nenhuma influência nos processos de contratação. Também não havia um controle centralizado sobre a priorização de processos específicos de contratação.

O único sistema informatizado de apoio às contratações era o GESCON, onde eram registradas informações relativas aos contratos e aos seus termos aditivos, ao fim da instrução, sem conexão com nenhuma das etapas do fluxo de instrução. Não havia um controle centralizado dos fluxos de trabalho e tempos de instrução.

O fluxo do processo como um todo não seguia uma padronização, tampouco os procedimentos executados por cada área, havendo uma preocupação apenas em obedecer aos requisitos legais necessários. Eventuais controles setoriais eram realizados de forma manual. Os processos eram físicos, com sua tramitação controlada por um sistema antigo de protocolo. A pesquisa de preços para estimativa de custos era feita de maneira centralizada, na Secretaria de Administração de Contratações.

Os resultados desse arranjo eram um baixo grau de execução de investimentos, bem como muita ocorrência de contratações emergenciais e prorrogações excepcionais, além do risco aumentado de ocorrência de fracionamento de despesas.

Depois de uma longa gestão da Diretoria-Geral, que terminou em 2008 com questionamentos na imprensa sobre procedimentos administrativos, as Diretorias subsequentes passaram a priorizar a organização dos procedimentos de contratação, conforme constatado nas entrevistas com os atores políticos. Esse processo levou à criação da estrutura de governança materializada no Escritório de Governança central e nos setoriais, e, mais tarde, à concretização do Projeto de Sistematização de Contratações. Outros fatores que contribuíram para o sucesso desse processo foram o alinhamento entre Diretoria-Geral e Secretaria-Geral da Mesa, a nomeação de novos servidores com um alto grau de qualificação (concursos de 2008 e 2012), as diretrizes de economia e aumento de eficiência operacional, determinadas pela gestão do Presidente Renan Calheiros (2013/2014 e 2015/2016) e a necessidade das instâncias da alta administração (Diretoria-Geral, Presidência, Primeira-Secretaria, Presidência, Comissão Diretora) de possuir dados tempestivos e confiáveis de acompanhamento de instrução de processos de contratação e de execução orçamentária.

6.6.2. Consolidação (Momento 2)

A **Figura 19** demonstra a relação entre os atores e instrumentos no segundo Momento, formando o arranjo institucional que compõe o planejamento de compras no período analisado.

Planejamento e Execução das Compras - Momento 2 (Exercício de 2017)

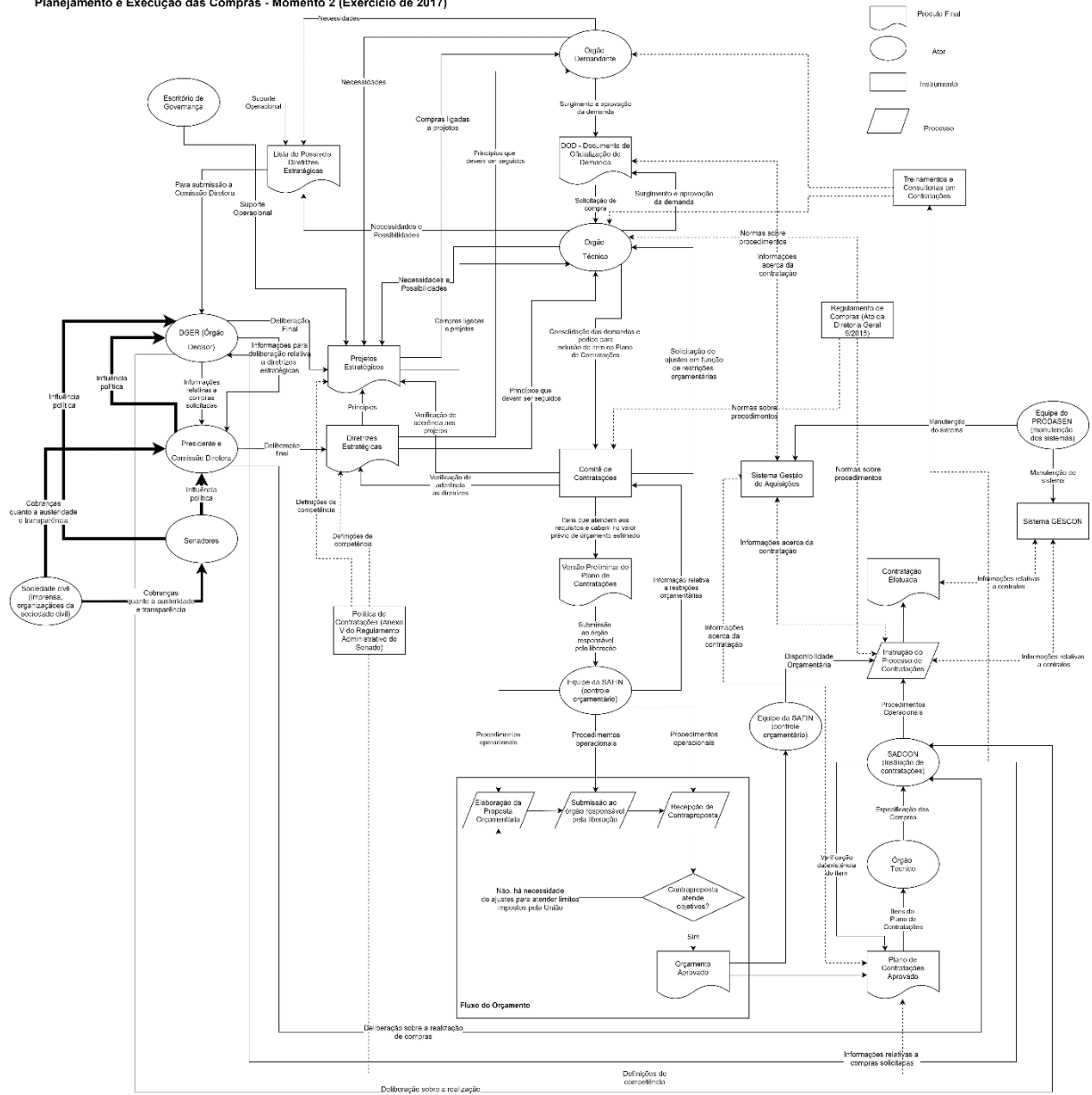


Figura 19: Planejamento e Execução de compras (incluindo elaboração do orçamento) no exercício de 2017, após a conclusão do Programa de Sistematização de Compras, com a interação entre seus atores e instrumentos

(elaborada pelo autor)

O que se observa na **Figura 19**, diagrama que descreve a situação para o Momento 2, é uma situação muito distinta do Momento 1. A dinâmica de influências políticas entre a sociedade civil, os Senadores, Presidente e Comissão Diretora, bem como DGER, permanece inalterada. Entretanto, há um processo de elaboração de Diretrizes Estratégicas e Projetos Estratégicos, coordenada pelo Escritório de Governança, onde são coletadas possíveis

Diretrizes e Projetos junto aos órgãos técnicos e demandantes, encaminhadas à Comissão Diretora, que promove os ajustes necessários e os enuncia formalmente, através da edição de normas internas, que passam a direcionar as compras. O Comitê de Contratações, por sua vez, se responsabiliza pela elaboração do Plano de Contratações, verificando a aderência de cada demanda que recebe às Diretrizes e Projetos. Anualmente, uma versão preliminar do Plano de Contratações é utilizada para o processo de elaboração da peça orçamentária, que é similar à descrita no Momento 1, mas que, a partir desse momento, passa a ser atrelada ao fluxo de planejamento de contratações. Importante salientar que as demandas são consolidadas pelos órgãos técnicos responsáveis, a partir de suas necessidades e de necessidades de eventuais órgãos demandantes. No que tange ao procedimento de instrução de contratações, a SADCON inicia o fluxo somente após aprovado o item no Plano de Contratações, quando recebe a especificação do órgão técnico. O fluxo do processo já é controlado pelo sistema Gestão de Aquisições e registrada no sistema GESCON, à medida que passa pelas etapas necessárias. Um novo ator importante presente é o PRODASEN, que efetua a manutenção dos sistemas.

Após a conclusão do Projeto de Sistematização de Contratações, havia sido criada uma estrutura de governança de contratações. Com este fim, foi formado o Comitê de Contratações e atribuídas responsabilidades por procedimentos específicos e deliberações aos atores do processo de planejamento e instrução das contratações.

Passou a haver uma divisão clara entre órgãos demandantes e órgãos fornecedores ou técnicos (responsáveis pela elaboração das especificações e acompanhamento dos processos), bem como uma lista de itens contratáveis, mantida pela Secretaria de Administração de Contratações. A elaboração do Documento de Oficialização de Demanda passou a ser realizada em sistema próprio, o que reduziu o risco de fracionamento, além de se constituir em uma ferramenta de planejamento para cada órgão supridor.

A alta administração da instituição passou a expressar seus objetivos através de atos normativos com diretrizes e projetos estratégicos, coordenados e supervisionados pelo Comitê de Contratações, que possuía incumbência de avaliar cada pedido efetuado pelos órgãos técnicos e deliberar sobre sua inclusão total ou parcial no Plano de Contratações. Havia um cronograma anual de acolhimento de demandas, formulação de DODs, avaliação pelo Comitê de Contratações, bem como de confecção do Plano de Contratações e de negociação junto ao então Ministério do Planejamento para a elaboração do orçamento do próximo exercício. Desta

forma, os procedimentos do Plano de Contratações e do orçamento passaram a ser feitos de maneira conjunta.

Um efeito reportado por alguns entrevistados foi o maior direcionamento estratégico da instituição, com um incremento considerável da transparência dos processos de contratação. Considerando o alto grau de complexidade e capilaridade dos processos da instituição, obviamente ainda havia processos e prioridades criadas por situações novas ou imprevistas, mas com muito menor relevância e frequência que no Momento 1, observado em 2014.

Neste Momento, já estava disponível o sistema informatizado de elaboração de DODs e passou a ser feito o controle dos fluxos de alguns dos processos envolvidos em contratações: licitação, compra direta, prorrogação e acionamento de atas de registro de preços. O processo era inteiramente eletrônico, sem suporte físico. A pesquisa de preços era realizada pelo órgão responsável pela elaboração da especificação (órgão técnico) e validado pela Secretaria de Administração de Contratações. Também havia um sistema informatizado de atribuição e acompanhamento de processos de contratação, com possibilidade de priorização e tratamento diferenciado de cada processo. O sistema GESCON passou a contemplar rotinas que deviam obrigatoriamente ser utilizadas para pagamento de notas fiscais associadas a contratos ou notas de empenho, bem como para acionamento de atas de registro de preços.

Como consequência desse novo arranjo e como pode ser comprovado pelos dados obtidos nas entrevistas, houve um incremento na qualidade das informações gerenciais disponíveis e um aumento da visibilidade dos processos de contratação, o que permitiu que os gestores recebessem mais subsídios para tomar decisões, dimensionar recursos e avaliar opções gerenciais.

Por outro lado, neste Momento ainda havia algumas limitações associadas, especialmente, à lógica do planejamento de contratações essencialmente atrelada ao processo de elaboração do orçamento. Desta forma, não era possível vislumbrar os efeitos das contratações por mais de um exercício financeiro, além do registro da demanda no sistema ser desatrelado do seu surgimento.

6.6.3. Aprimoramento (Momento 3)

Finalmente, a **Figura 20** representa as relações entre atores e instrumentos no processo de planejamento para o último Momento analisado. Verifica-se que o processo de elaboração do orçamento está mais integrado ao processo e que surgiram as figuras da solicitação de compras e do Plano Plurianual.

Planejamento e Execução das Compras - Momento 3 (Exercício de 2019)

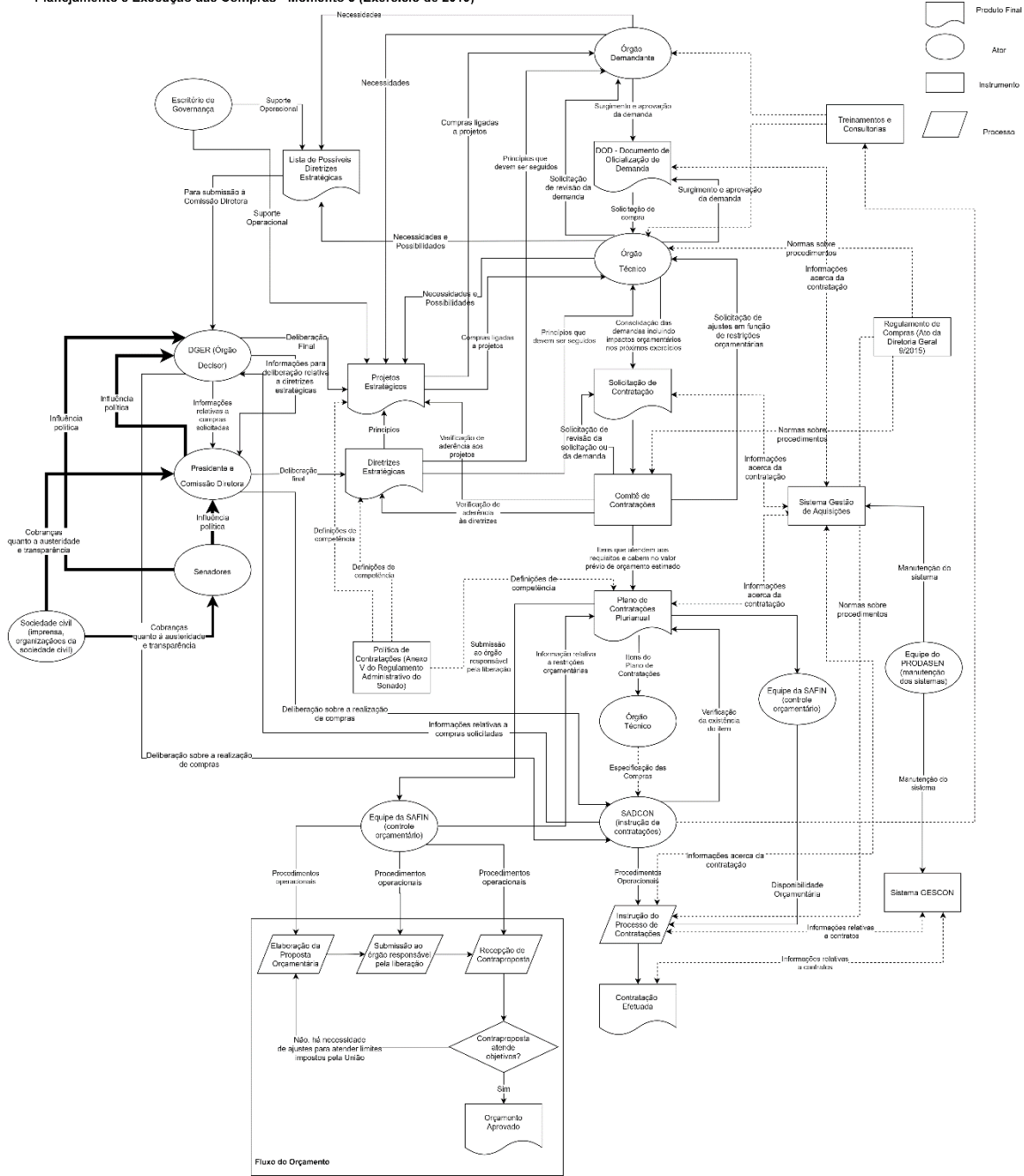


Figura 20: Planejamento e Execução de compras (incluindo elaboração do orçamento) no exercício de 2019, após a implantação de alterações no sistema de acolhimento de demandas e do Plano de Contratações Plurianual

(elaborado pelo autor)

O diagrama constante na **Figura 20** demonstra que, no que tange à dinâmica de influências políticas entre sociedade civil, Senadores, Presidente e Comissão Diretora e DGER, bem como na sistemática de definição das Diretrizes e Projetos Estratégicos, não houve grandes

alterações com relação ao arranjo do Momento 2. Entretanto, houve mudanças significativas no processo de acolhimento de demandas e no relacionamento entre os órgãos técnicos e o Comitê de Contratações na aprovação de itens para o Plano de Contratações. Os órgãos técnicos passaram a fornecer maior detalhamento em seus pedidos, que se materializou na forma de uma nova etapa, a Solicitação de Contratação. Além disso, a Solicitação passou a ser enviada ao Comitê no momento considerado adequado para o órgão técnico, que pode ser inclusive próximo ao surgimento da Demanda, que continua podendo ser sua ou dos órgãos demandantes. O Comitê de Contratações passou a analisar dados mais detalhados, inclusive com o impacto em mais de um exercício, o que permite que seja elaborado um Plano de Contratações válido para mais de um exercício, denominado, por este motivo, de plurianual. O processo de elaboração do orçamento não sofreu alterações significativas, mas passou a contar com dados mais precisos. O processo de contratação, por fim, também não sofreu grandes alterações.

Com relação ao arranjo observado em 2017, conforme levantamento documental com as funcionalidades implantadas do sistema, bem como entrevistas com o grupo responsável pela especificação das novas funcionalidades, é possível pontuar alguns aspectos relevantes que diferenciam o arranjo, a seguir relacionados.

As demandas passaram a ser registradas no momento de seu surgimento, independente da época do ano, bem como não havia mais necessidade de registro das demandas relacionadas a compras ou contratos recorrentes, sendo que estes registros passaram a ser providenciados pela Coordenação de Planejamento Orçamentário, junto ao secretariado do Comitê de Contratações.

Os órgãos técnicos reuniam as demandas, agrupando-as em solicitações, submetidas ao Comitê de Contratações, com informações relativas ao impacto da contratação em até seis exercícios, além da data prevista para homologação do certame e das contratações dependentes e precedentes.

Após análise de aderência às diretrizes e projetos estratégicos, o Comitê delibera pelo indeferimento ou deferimento da demanda (total ou parcial, se possível) e o sistema calcula a data limite de envio dos autos, já com termo de referência e pesquisa, à SADCON, com o objetivo de monitorar o cumprimento dos prazos acordados, permitindo a execução tempestiva da contratação e evitando atrasos nos projetos prioritários ou descontinuidade de prestação de

serviços continuados necessários ao funcionamento da instituição, bem como mitigando o risco de baixo grau de execução orçamentária. No caso de não haver processo autuado até 90 dias antes dessa data, a SADCON autua o processo e encaminha ao órgão técnico.

Com essas alterações no fluxo do processo de planejamento, houve a desvinculação do processo de elaboração do Plano de Contratações do orçamento. O Plano de Contratações passou a ser mais dinâmico e condizente com a realidade, além de permitir ao Comitê de Contratações ter uma visão mais abrangente dos impactos orçamentários decorrentes da deliberação pela inclusão de um item no Plano de Contratações. Também passou a haver menos registros a serem analisados pela instância deliberativa, o que conferiu mais condições de realização de uma análise detalhada de cada contratação, se for o caso.

As melhorias esperadas de desempenho do sistema de planejamento eram significativas, conforme aferido junto aos atores políticos e planejadores entrevistados. Estão sendo corrigidas as principais falhas operacionais do processo, sendo que se espera obter informações mais completas e mais condições de acompanhamento da execução. Ao mesmo tempo, a busca por uma adaptação dos procedimentos à realidade permite aos órgãos responsáveis por atividades e projetos que dependem de contratações planejarem-se de forma mais adequada.

6.7. Aderência aos critérios de governança selecionados, para cada um dos Momentos

Como último elemento de análise, tendo em vista as entrevistas, os levantamentos documentais e as considerações relativas aos arranjos, apresenta-se na **Tabela 7**, o levantamento da aderência aos critérios selecionados como requisitos de uma governança adequada, nos moldes descritos no item 3.2 dessa dissertação.

Diretriz	Momento 1	Momento 2	Momento 3
Os órgãos e entidades deverão, por meio de normativo próprio, instituir e manter estrutura de logística de contratações adequada às especificidades do órgão	Não	Sim	Sim

Diretriz	Momento 1	Momento 2	Momento 3
Instituir comitê de governança ligado à alta administração para auxiliar nas decisões relativas às contratações	Não	Sim	Sim
Elaborar Plano Anual de Contratações	Não	Sim	Sim
O Plano Anual de Contratações do órgão deverá estar em harmonia com o Plano Estratégico Institucional – PEI, ou equivalente	Não	Parcialmente	Sim
Analisar a possibilidade de licitar e contratar conjuntamente bens e serviços, ainda que diferentes, desde que técnica, econômica e administrativamente viável	Parcialmente	Sim	Sim
Estabelecer as atribuições, responsabilidades e prazos das áreas demandantes para encaminhamento dos Termos de Referência ou Projetos Básicos para as contratações, considerando-se a modalidade da licitação, a complexidade e a natureza dos serviços	Não	Não	Sim
Definir mecanismos de controle nas contratações	Parcialmente	Sim	Sim
Estabelecer uma rotina para identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso dos processos de logística, mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais, definição das ações a serem tomadas para mitigação ou eliminação das chances de ocorrência desses eventos, ações de contingência caso sejam concretizados, e definição dos responsáveis	Não	Não	Parcialmente
Estabelecer um plano permanente de capacitação de servidores	Não	Parcialmente	Parcialmente
Estabelecer uma política de delegação e reserva para autorização de todas as contratações	Sim	Sim	Sim

Tabla 7: Aderência de cada Momento analisado a diretrizes selecionadas que caracterizam uma governança adequada de contratações

No Momento 1, o que se observava era um grande descolamento das diretrizes selecionadas, havendo apenas controles parciais e uma política de delegação e reserva para autorização, já que a instituição trabalhava com alçadas de deliberação, a depender do processo e do tipo de contratação. Assim, a maioria das diretrizes selecionadas não era atendida.

O Momento 2 registrou um avanço significativo, já que o Senado passou a contar com um Plano de Contratações, elaborado por um Comitê de Contratações, dentro de uma estrutura de governança formalmente constituída. Além disso, a adoção da relação de itens

contratáveis, atribuindo cada tipo de compra única e exclusivamente a um órgão técnico específico, possibilitou a realização de contratações com maior escala, aumentando a efetividade das compras e contribuindo para a mitigação do risco de fracionamento e a economia processual. Entretanto, ainda havia pouco controle nos prazos de instrução e baixa aderência entre o Plano de Contratações e as Diretrizes e Projetos Estratégicos, bem como não havia uma rotina formal de controle de riscos ou mesmo um plano permanente de capacitação. Esses fatores resultaram em um grau significativo de atendimento às diretrizes selecionadas.

No Momento 3, por fim, se observam novos avanços ao se analisar sob o prisma das diretrizes selecionadas. Passa a haver uma aderência maior entre os aspectos estratégicos e as contratações, bem como um estabelecimento formal de responsabilidade às áreas responsáveis pelo início dos processos de contratação, com a confecção e tramitação de Termos de Referência e Projeto Básico em datas pré-determinadas, após inclusão de itens no Plano de Contratações. Ainda restam algumas pendências, como a implantação total de um sistema mais sofisticado de gerenciamento de riscos e a implantação de um plano permanente de capacitação aos servidores atuantes no fluxo de planejamento e contratação.

7. CONCLUSÃO

Avaliando os resultados da experiência do planejamento de contratações do Senado Federal, sob o prisma teórico adotado nesta pesquisa, é possível apresentar algumas inferências que se julga relevantes sobre o caso em questão.

No primeiro arranjo institucional identificado (Momento 1 – Situação Prévia), chama a atenção a inexistência de uma estrutura organizada e normatizada. O principal interessado, ou seja, os agentes políticos e, em última instância, os cidadãos que têm como preocupação a correta aplicação dos recursos públicos que permitam um funcionamento eficiente da casa legislativa, não possuíam meios formais de levar suas prioridades aos agentes públicos responsáveis pelas compras, nem de garantir que os objetivos institucionais estipulados constitucionalmente para o Senado estavam sendo atingidos da maneira mais eficaz possível. Justamente por não haver método ou canal formal e institucionalizado, prevaleciam influências pessoais ou interesses imediatos de cada um dos atores, fazendo com que os servidores da ponta na área de contratações não tivessem um método de priorização de processos. Os processos não detectados ou priorizados por atores com maior poder eram negligenciados, embora vitais ao correto funcionamento dos setores técnicos. Não havia centralização das aquisições por tipo de objeto, o que gerava grande risco de compras similares feitas por dois setores diferentes, sem padronização e ganho de escala, e, mais grave ainda, com alto risco de incidir no fracionamento, legalmente vedado. Os processos de contratação eram físicos e tinham pouca visibilidade e controle, além de não haver um sistema único capaz de efetuar essa atividade.

Como observado na seção 6.6.1, a elaboração do orçamento era totalmente descolada do processo de execução de compras e não existia um processo de planejamento prévio ou a elaboração de um calendário de contratações. Dessa forma, o resultado era um baixo grau de execução do orçamento liberado, a falta de direcionamento dos investimentos da instituição, a alta ocorrência de contratações feitas emergencialmente ou excepcionalmente, entre outros problemas.

Houve um esforço consciente da administração da instituição na estruturação do planejamento de contratações, através da criação de programa específico, voltado para essa problemática, o Programa de Sistematização das Contratações. Os motivos e circunstâncias

levantados nessa pesquisa explicam o foco na questão das contratações, advindo da atenção de atores externos sobre o tema, como a imprensa, órgãos de controle e organizações da sociedade civil, bem como a priorização da obtenção de economias e do incremento da qualidade e tempestividade na produção de dados gerenciais (aspectos impostos por um agente político específico, o Presidente Renan Calheiros, em sua gestão de 2013 a 2016). Nesse contexto, também ocorreu um alinhamento entre dois importantes atores políticos internos (Diretoria-Geral e Secretaria-Geral da Mesa), ligados justamente à questão da austeridade e transparência e a entrada em cena de atores burocráticos, voltados essencialmente à criação de uma estrutura de governança (Escritório de Governança).

A situação levantada para o Momento 2 (Consolidação) era muito diferente. A estrutura de governança criada direcionou e centralizou o processo de contratação, por meio da atuação da Diretoria-Geral e suas Diretorias Executivas, e organizou a forma com que as demandas passaram a ser compiladas e levadas aos setores responsáveis pelas compras. O acerto dessa estrutura se deve ao fato de que não foi negligenciada a interação entre todos os atores envolvidos no processo, bem como a busca pela normatização e transparência do processo decisório.

Os documentos denominados Diretrizes Estratégicas e Projetos Estratégicos compilam esses anseios e dão uma direção mais clara do que a instituição planeja e executa. Além disso, o Comitê de Contratações passou a ter um papel fundamental na tradução desses anseios em itens autorizados e inseridos em um Plano de Contratações.

Outros pontos que merecem destaque são a centralização das demandas de um determinado tipo de item em órgãos técnicos específicos, visando evitar o fracionamento, e a separação da normatização em dois níveis: a norma expedida pela Comissão Diretora, com as diretrizes mais genéricas relativas à contratações e divisão das responsabilidades entre as autoridades (Primeiro-Secretário, Diretor(a)-Geral e Diretor(a) Executivo de Contratações); e a norma expedida pela Diretoria-Geral, com a regulação mais minudente dos procedimentos. Com o mesmo grau de importância, pode-se creditar parte do sucesso do planejamento de contratações à adoção do sistema de tramitação eletrônica de documentos e processos, bem como ao desenvolvimento de outros sistemas que permitiam a execução de atividades e monitoramento dos fluxos processuais.

Cabe registrar que o sucesso da experiência analisada não foi somente devido à implantação de um sistema, mas à mudança cultural e à reestruturação dos processos de trabalho. De forma geral, o que se observou foi uma melhor distribuição das responsabilidades e papéis, bem como a padronização dos procedimentos. Isso foi alcançado também devido à política de treinamentos e capacitações.

Entretanto, nesse segundo Momento, ainda eram observadas diversas deficiências, dentre elas a elaboração do Plano de Contratações vinculada à lógica orçamentária anual e o acompanhamento ainda deficiente dos processos.

No Momento 3 (Aprimoramento), já se observa que foram endereçadas soluções a alguns desses problemas. A principal alteração foi a mudança de lógica do Plano de Contratações, que passou a ser plurianual, com a inclusão de demandas e solicitações de compras a partir do momento de seu surgimento. O arranjo institucional do processo passou a integrar, de maneira mais incisiva, o planejamento à instrução dos processos de contratação e o sistema passou a permitir o acompanhamento de uma determinada demanda, desde seu surgimento até a efetivação da contratação, o que não era possível no segundo Momento.

Além disso, o Plano de Contratações passou a assumir um papel mais preponderante como ferramenta de planejamento, com a efetiva previsão e controle da data de autuação dos processos, permitindo a equalização da força de trabalho das unidades envolvidas na instrução das contratações.

Foi possível observar, pelo prisma das diretrizes estipuladas pelo TCU sobre o que constitui a governança adequada, uma clara evolução.

Pode-se afirmar, portanto, que um dos principais avanços observados, no processo de planejamento e execução de contratações como um todo, é a efetiva ocorrência do controle e monitoramento da execução de uma visão mais subjetiva trazida por diretrizes estratégicas (e materializada de forma mais objetiva nos projetos estratégicos), traduzida em processos de contratação (que também podem ter seus prazos e etapas monitorados). Esse processo ocorre em um ambiente normatizado, padronizado e estruturado, através de regulamentos e sistemas próprios, o que passou a permitir um grau satisfatório de *accountability* a todos os atores envolvidos, que podem expressamente externar seus interesses e prioridades.

Ainda de uma maneira geral, pode-se afirmar também que a instituição conseguiu alcançar o objetivo de ter um Plano de Contratações robusto e com informações relevantes, que vão muito além daquelas contidas em uma peça orçamentária, tais como os impactos das contratações em vários exercícios, informações acerca dos processos de contratação instruídos, datas previstas de conclusão, entre outras. Isso permite um correto dimensionamento da mão de obra empregada na instrução, bem como a possibilidade de atingir um alto grau de execução orçamentária e tempestivo monitoramento dos projetos estratégicos da instituição.

É importante ressaltar que o sistema de planejamento ainda apresenta oportunidades de melhoria, tendo sido algumas delas levantadas nesta pesquisa, de maneira não exaustiva. A critério dos órgãos diretivos do Senado, visando incrementar o avanço observado nesta área, estas melhorias ou outras a serem levantadas posteriormente podem ser encaminhadas com os novos ciclos, nos próximos anos, sendo que o processo não pode deixar de ser priorizado pela administração da instituição. Isso exige um esforço constante de capacitação e formação de servidores aptos a atuar nos setores responsáveis pelas etapas de planejamento, instrução e execução das contratações. Conforme bem ressaltado por Fenili (2018), a governança cuida de criar a estrutura necessária para que haja condições para que os “principais” expressem seus comandos e os “agentes” trabalhem preferencialmente neste sentido, sendo imprescindível que exista uma gestão competente e eficiente para que sejam atingidos os objetivos estipulados. Este processo depende primordialmente da qualidade dos recursos humanos empregados, o que se atinge com constante conscientização, formação e direcionamento adequado do corpo funcional da instituição.

Alguns pontos de melhoria possíveis levantados e sugeridos para o fluxo de planejamento do Senado Federal se relacionam à sofisticação do sistema de planejamento estratégico, envolvendo mais atores, visando conferir maior legitimidade aos agentes dentro da estrutura de governança. Também se faz necessário investir na automatização de processos específicos, dentro do fluxo de contratações, como a elaboração de pareceres jurídicos e a especificação dos objetos, visando conferir maior previsibilidade e padronização. A instituição também poderia ter um investimento no incremento de qualidade da elaboração de estudos técnicos preliminares, visando selecionar a melhor solução possível para resolução de cada problema. A implantação de um sistema de gestão de riscos estruturado e sistematizado, o que exige ainda investimentos em sistemas e capacitação dos envolvidos, também é um aspecto relevante. Um último ponto a ressaltar é que, neste momento em que o controle e

monitoramento dos fluxos de planejamento e execução de contratações apresenta um certo grau de maturidade, passa a ser possível considerar a integração com outras instituições para efetuar compras compartilhadas, equalizando os calendários de contratações. Esse procedimento pode trazer benefícios, como o ganho de escala e a redução do número de processos instruídos, otimizando a utilização da força de trabalho dos técnicos responsáveis.

Por fim, como a presente pesquisa teve um caráter exploratório e não abordou de maneira aprofundada diversos aspectos relacionados ao processo de planejamento, é possível vislumbrar algumas sugestões a pesquisadores que se interessarem pelo caso. Uma primeira abordagem poderia ser a análise de outros pontos de vista sobre o fluxo de planejamento ou o processo de contratação do Senado, tais como o dos atores externos, dos órgãos de controle, ou ainda dos servidores de outros setores envolvidos no processo de contratação. Um outro estudo que traria novos elementos à análise seria a avaliação quantitativa da execução orçamentária ao longo dos anos, em conexão às mudanças observadas no processo de planejamento. Também poderiam ser avaliados os efeitos das mudanças através da análise de parâmetros de desempenho de processos de contratação, tais como os tempos de tramitação (da formalização da demanda ao recebimento do objeto, por exemplo), buscando-se isolar as causas de eventuais melhorias observadas. Outras pesquisas poderiam se aprofundar em aspectos mais pontuais das mudanças, como possíveis incrementos na qualidade da gestão de contratos advindos da criação de núcleos de gestão; impactos na precisão dos valores estimados de contratações advindos da descentralização da realização da pesquisa de preços, entre outros possíveis estudos que podem ser abstraídos da grande mudança de paradigma nos procedimentos relacionados ao planejamento, instrução e monitoramento de compras públicas observados no Senado Federal no período avaliado pela presente dissertação.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, V. A. J. D. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law**. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The MIT Press, 1977.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 Novembro 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 03 Novembro 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07 maio 2017.
- CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry and research design: Choosing among five approaches**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 2007.
- FENILI, R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade**. Niterói: Impetus, 2018.
- FERNANDES, C. C. C. **A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federa brasileira: processo decisório e oportunidade política**. XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 - 14 nov. 2014. [S.l.]: [s.n.]. 2014.
- FIANI, R. Introdução: Por que estudar as instituições e o seu papel na economia. In: FIANI, R. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1-14.
- FIANI, R. **Texto para Discussão: Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- GRINDLE, M. S.; THOMAS, J. S. Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. **Policy Sciences**, v. 22, n. 3/4, p. 213-248, 1989.
- HOOD, C. **The Tools of Government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.
- HOWLETT, M.; RAMESH, A. P. M. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Relativism, contingency and the definition of success in implementation research. **Policy Studies Review**, Urbana, v. 7, n. 1, p. 116-127, 1987.

- LIPSKY, M. Street-level bureaucrats as policy maker. In: LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. [S.l.]: Russel Sage Foundation, 2010. p. 13-23.
- LOWERY, D.; EVANS, K. G. The Iron Cage of Metodology: The Vicious Circle of Means Limiting Ends Limiting Means. **Administration & Society**, p. 306, 2004.
- MELLO, C. A. B. D. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MIN. DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, S. D. G. **Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais - SISG**. Brasília: [s.n.], 2017.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018, 2018. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>>. Acesso em: 03 Novembro 2019.
- MOORE, M. H. **Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo**. Brasília: [s.n.], 2002.
- PIRES, R. R. C. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In: DELGADO, A. L. D. M. O., et al. **Gestão de políticas públicas de direitos humanos - coletânea**. Brasília: Enap, 2016. p. 189-210.
- PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, MDS/SAGI**, Brasília, n. 26, p. 67-80, 2016.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, Junho 2016.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga. Morals on a Foundation. **University of California Press**, n. 3 edition, June 5 1984.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, Oxford, n. XLIV, p. 652-667, 1996.
- SANTOS, A. E. M. D. **A implantação da política de biossegurança de transgênicos no Brasil**. Brasília: Dissertação (mestrado) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, 2016.
- SENADO FEDERAL. **Ato nº 10/2010 da Comissão Diretora**. Brasília: [s.n.], 2010.
- SENADO FEDERAL. **Ato nº 3/2013 da Comissão Diretora**. Brasília: [s.n.], 2013.
- SENADO FEDERAL. **Ato nº 9/2015 da Diretoria-Geral**. Brasília: [s.n.], 2015.
- SENADO FEDERAL. **Ato nº 1/2017 da Diretoria-Geral e Secretaria-Geral da Mesa**. Brasília: [s.n.], 2017.

SENADO FEDERAL. **Ato nº 2/2017 da Comissão Diretora**. Brasília: [s.n.], 2017.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 11/2017**. Brasília: [s.n.], 2017.

THAI, K. V. International Handbook of Public Procurement. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2009. p. 1-24.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2441/2016 - Plenário**. Brasília: [s.n.], 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 588/2018 - Plenário**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1724520176.PROC%2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false>>. Acesso em: 07 agosto 2018.

XUN, W. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo 1 – Levantamento Documental

Tabela 8: Documentos referentes ao Momento 1

Documento	Data	Descrição
Normativo - Ato 10/2010 (Comissão Diretora)	11/06/2010	Este normativo é o Regulamento de Compras do Senado Federal, vigente antes das mudanças efetivadas através do Projeto de Sistematização de Contratações. Estabelece regras para elaboração de Projeto Básico e/ou Termo de Referência; estipula procedimentos para pesquisas de preços; estabelece as competências e alçadas de aprovação; estabelece regras para o Sistema de Registro de Preços; estipula regras e competências da Comissão de Licitação Permanente. Editado pela Comissão Diretora.
Normativo - Ato 01/2011 (Comissão Diretora) (março de 2011)	31/01/2011	Estabelecer o programa PRORESULTADOS, cujo objetivo era "aprimorar a gestão administrativa do Senado Federal reduzindo custos e melhorando a qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira", através de estipulação de planos de gestão apresentados pelas áreas e consolidados pela DGER e SGM, através de sistema informatizado. Impende salientar que, atualmente, embora o normativo continue vigente, tal mecanismo não está sendo utilizado pela gestão administrativa do Senado.
Normativo - Ato 16/2011 (Primeiro Secretário)	22/12/2011	Instituir o "Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal". Tomou como base o mecanismo estabelecido pelo Ato da Comissão Diretora nº 01/2011. Estabeleceu diversos eixos de ação, entre eles gestão de riscos, de segurança da informação, tecnologia da informação, estratégia organizacional, gestão estratégica de projetos e portfólios, entre outros. Estipulou a formação de um "Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica", formado pelos titulares dos principais órgãos diretivos e consultivos, com a incumbência de gerir o "Sistema de Governança" criado pelo Ato. Criou o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, que tinha como incumbência cuidar da parte mais

Documento	Data	Descrição
		operacional e técnica da gestão do sistema de governança e do portfólio de projetos.
Normativo - Ato 9/2013 (Comissão Diretora)	26/04/2013	<p>Aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração.</p> <p>O Mapa Estratégico é um documento com diretrizes estratégicas, para as seguintes áreas: sociedade, transparência, legislativa e gestão de recursos internos. Também possui explicitados conceitos usualmente adotados em documentos desse tipo, como valores, visão de futuro e missão.</p> <p>Já o Plano de Metas é um documento mais extenso, com metas mais específicas para várias áreas do Senado, em quatro marcos temporais: 100 dias, curto prazo, médio prazo e longo prazo.</p> <p>O Ato também estipula prazos para revisão dos dois documentos, que deve ser feita pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica (anual para o Plano de Metas e cada dois anos para o Mapa Estratégico).</p>
Normativo - Ato 1/2014 (Comissão Diretora)	20/02/2014	Estabelece diretrizes para planejamento e definição de prioridades à área administrativa do Senado Federal. São estipuladas 6 diretrizes com comandos específicos, como, por exemplo, "Modernização das Comissões" ou "Política de Acessibilidade".
Termo de Abertura do Programa de Sistematização de Contratações	09/06/2014	<p>Documento com os seguintes tópicos, relacionados à abertura do Programa de Sistematização de Contratações:</p> <p>1 - Justificativa, descrevendo os problemas e necessidades a serem abordados;</p> <p>2 - Objetivo superior, que descreve de forma sucinta que se pretendia tornar o processo de contratações e gestão de contratos mais eficiente e célere, através de "análise e melhoria dos processos de trabalho"; "maior suporte computacional a esses processos"; e "revisão da normatização específica";</p> <p>3 - Objetivos específicos, com descrição detalhada dos objetivos a serem alcançados</p>

Documento	Data	Descrição
		<p>pelos projetos;</p> <p>4 - Impacto do programa, descrevendo que todos os órgãos do Senado seriam, de alguma forma, impactados;</p> <p>5 - Órgãos diretamente envolvidos no programa, com descrição dos impactos previstos para cada um deles;</p> <p>6 - Principais entregas e marcos, com a especificação das datas previstas;</p> <p>7 - Custos, ainda sem especificação;</p> <p>8 - Premissas, detalhando necessidade de participação de todos os órgãos e da revisão da normatização;</p> <p>9 - Restrições, informando que não seriam contratadas consultorias externas e que eventuais alterações deveriam ser integradas a sistemas existentes; e</p> <p>10 - Riscos preliminares, indicando que a falta de patrocínio ou a dificuldade na revisão de normatização poderiam ser fatores impeditivos do sucesso.</p> <p>Os diretores de todos os órgãos envolvidos assinaram e se comprometeram com o documento.</p>
<p>Termos de Abertura dos 9 Projetos que compuseram o Programa de Sistematização de Contratações</p>	<p>01/10/2014 - Aprimoramento do Processo de Planejamento Orçamentário</p> <p>09/09/2014 - Controle dos Custos dos Contratos de Mão de Obra</p> <p>01/09/2014 - Desenvolvimento de Indicadores de Compras</p> <p>20/10/2014 - Informatização do Processo de Contratação</p> <p>01/09/2014 - Revisão da Normatização de Contratações</p> <p>21/10/2014 - Estudo sobre Perdas de Contratos</p> <p>01/09/2014 - Melhoria do Processo de Pesquisa de Preços</p> <p>02/09/2014 - Capacitação, Criação de Consultorias e de Modelos</p> <p>27/11/2014 - Sistema de Execução Orçamentária</p>	<p>Documentos com os seguintes tópicos, relacionados a cada projeto específico:</p> <p>1 - Visão Geral do Projeto, com descrição dos principais objetivos a alcançar, justificativas e áreas afetadas;</p> <p>2 - Principais entregas e marcos, com as datas previstas para as entregas de resultados ou funcionalidades;</p> <p>3 - Indicadores, com parâmetros medindo os resultados do projeto;</p> <p>4 - Equipe básica do projeto, com descrição dos cargos e atribuições das pessoas alocadas;</p> <p>5 - Premissas;</p> <p>6 - Restrições; e</p> <p>7 - Riscos preliminares.</p> <p>Cada documento foi assinado pelo gerente do programa, pelo gerente do respectivo projeto e por representante da Diretoria Geral.</p>

Documento	Data	Descrição
Termos de Encerramento de 4 Projetos que compuseram o Programa de Sistematização de Contratações	09/03/2015 - Revisão da Normatização de Contratações 09/03/2015 - Estudo sobre Perdas de Contratos 22/04/2015 - Melhoria do Processo de Pesquisa de Preços 09/03/2015 - Capacitação, Criação de Consultorias e de Modelos	Documentos atestando a entrega dos requisitos acordados, com as devidas observações ou sugestões de novos projetos, quando cabível.

Tabela 9: Documentos referentes ao Momento 2

Documento	Data	Descrição
Normativo - RASF - Regulamento do Senado Federal - Resolução 13 de 2018 (atualizado anualmente desde 2014, considerada versão mais recente)	14/06/2018	<p>Este é o regulamento administrativo do Senado Federal, atualizado periodicamente (usualmente uma vez por ano). A versão em epígrafe é a Resolução nº 13/2018 (Plenário do Senado Federal).</p> <p>Em 2014, foi adicionado ao normativo em questão o Anexo V, que trata da política de contratações do Senado Federal. Nela constam alguns pontos muito relevantes para o assunto em estudo, sendo estabelecidos princípios, diretrizes e competências. No que tange aos princípios, são basicamente aqueles insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, acrescidos de outros geralmente aplicados a contratações públicas. Já as diretrizes estabelecem regras gerais para condução dos processos de contratação, como "observar princípios da boa governança", capacitar os servidores, minimizar custos operacionais, adotar compras sustentáveis, assegurar a razoabilidade dos preços, entre outros.</p> <p>Por fim, quanto às competências, é instituído o Comitê de Contratações e regulado como será a operacionalização das reuniões. Além disso, são enumeradas as competências do Primeiro-Secretário da Comissão Diretora, Diretor-Geral, Diretor Executivo de Contratações, Comissão Permanente de Licitações e do próprio Comitê. Cabe destaque à atribuição do Diretor-Geral de editar normas com regulamentação operacional das Contratações (Regulamento de Compras do Senado Federal).</p> <p>Como última regra importante, a norma estabelece que "(...) despesas decorrentes da prestação de assistência médica e social aos Senadores, servidores e respectivos</p>

Documento	Data	Descrição
		dependentes regem-se por normas e procedimentos próprios."
Normativo - Ato 9/2015 (DGER)	16/03/2015	<p>Esta é a versão mais recente e atualmente em vigor do normativo que regula os procedimentos operacionais relativos a compras e contratações do Senado Federal. É dividido nos seguintes grandes grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disposições gerais: Disposições relativas à forma preferencial de realização de licitações (pregão eletrônico), fases do processo, submissão de todas as compras ao normativo e às legislações e jurisprudências vigentes; 2. Definições: definidos todos os termos importantes, como, por exemplo: DOD (Documento de Oficialização de Demandas) e Termo de Referência; instrumentos e tipos de contratação, como Atas de Registro de Preços e Credenciamento; conceitos utilizados para elaboração de especificações e estimativa de custos, como "Cesta aceitável de preços", "mercado relevante", "acordo de nível de serviços", etc.; entre outros conceitos relevantes; 3. Planejamento da Contratação: disposições relativas à planejamento pelo órgão técnico e vedação de fracionamento; 4. Iniciação da Contratação: elementos obrigatórios no Documento de Oficialização de Demanda; regras para manutenção da tabela de itens contratáveis (cada item deve ter seu órgão técnico único associado); 5. Desenvolvimento da Contratação: elementos obrigatórios no Projeto Básico

Documento	Data	Descrição
		<p>ou Termo de Referência; regras para pagamento e prestação de garantia contratual;</p> <p>6. Pesquisa de Preços: regras para pesquisa de preços (inclusive os parâmetros para elaboração de estimativas em contratações de mão de obra, onde a pesquisa é dispensada)</p> <p>7. Coordenação dos Trâmites: descrição das atribuições da Secretaria de Administração de Contratações e do órgão técnico no processo;</p> <p>8. Contratações Diretas: disposições relativas a Contratações Diretas, incluindo regulamentação de cotações eletrônicas, requisitos para dispensas e inexigibilidades, contratações emergenciais e credenciamentos;</p> <p>9. Licitação: atribuições e competências da Comissão Permanente de Licitações, pregoeiros e membros da equipe de apoio;</p> <p>10. Sistema de Registro de Preços: atribuições de cada órgão, regras para os editais, para acionamentos por outros órgãos e para acionamento de atas de outros órgãos; regras para cadastro de reserva, cancelamento e validade das atas;</p> <p>11. Minutas Padrão: exigência de análise pelo órgão jurídico de minutas de editais e termos aditivos;</p> <p>12. Alterações de Contratos: disposições relativas a alterações de cláusulas econômico-financeiras (reavaliação, revisão, renegociação, repactuação, reajustes); alteração de cláusulas regulamentares; alteração de projetos e especificações; acréscimos e supressões; prorrogações; e, por fim, penalidades.</p>
<p>Normativo - Ato 2/2017 (Comissão Diretora)</p>	<p>15/03/2017</p>	<p>Este normativo estipula 22 diretrizes estratégicas para Senado Federal para o biênio de 2017/2018. Algumas diretrizes são mais genéricas, mencionando questões como "Manutenção, segurança e conservação da estrutura física do Senado", e outras mais específicas, como "Conversão da comunicação e relacionamento do Senado para plataformas móveis".</p>

Documento	Data	Descrição
Normativo - Ato 1/2017 (Conjunto entre Secretaria-Geral da Mesa e Diretoria-Geral)	06/09/2017	Estabelece, com base nas diretrizes estipuladas no Ato da Comissão Diretora 2/2017, 17 projetos estratégicos específicos, já com descrição, unidade responsável e gerente definidos. Confere à Diretoria Executiva de Gestão a competência de acompanhar e prover dos recursos necessários os referidos projetos.
Tela do Sistema Gestão de Aquisições - Tramitação de Processos	Sistema Acessado em 01/05/2019	Tela do sistema Gestão de Aquisições, com os seguintes dados: - número do processo no sistema SIGAD; - situação do processo, conforme fluxo definido de tramitação; - data de entrada na SADCON (após elaboração do TR); - ementa do processo; - dados relacionados à última tramitação (unidade de origem, unidade atual, data, despacho); - órgão responsável pelo acompanhamento (órgão supridor); - ano da contratação; - tipo de processo (incluindo detalhamento dependente do tipo); - descrição simplificada; - dados relacionados a prioridade do processo (quando prioritário): motivo, justificativa, risco de não contratar. Através desta tela é possível realizar ações de tramitação do processo (receber, enviar, etc.), bem como realizar atividades de administração, verificar histórico e indicar prioridade para o processo.
Tela do Galileu - Aquisições em Andamento	Sistema Acessado em 01/05/2019	Painel do sistema de BI (Business Intelligence), que acessa os dados do sistema Gestão de Aquisições, fornecendo informações acerca dos processos em instrução e seus respectivos estados, de forma consolidada. É possível verificar o local em que os processos estão localizados, bem como as fases de instrução, por tipo de processo (licitação, contratação direta, prorrogação, acionamento de Atas de Registro de Preços).

Documento	Data	Descrição
Tela do Galileu - Plano de Contratações	Sistema Acessado em 01/05/2019	Painel do sistema de BI (Business Intelligence), que permite a visualização do planejamento e execução do Plano de Contratações, com a divisão por órgão supridor, tipo de despesa (custeio e investimento), além da comparação entre valor planejado, empenhado e pago.
Atas do Comitê de Contratações para elaboração do plano de 2017	1ª Reunião - 18/05/2017 2ª Reunião - 01/06/2017 3ª Reunião - 12/07/2017 4ª Reunião - 06/09/2017	Nestas atas de reunião, pode-se observar que são feitas várias adequações no Plano de Contratações de 2017, sem, entretanto, haver detalhamento quanto às motivações das deliberações. Outro fato que merece destaque é que a lista sendo trabalhada durante as reuniões é a relativa ao exercício de 2017, sem menção ao plano de 2018.
Plano de Contratações 2017	Não se aplica	Lista onde pode se observar a divisão por áreas (órgãos técnicos), com o número do item, nome (com descrição sucinta) e valor.
Plano de Contratações 2018	Não se aplica	Em acréscimo aos dados apresentados no plano de 2017, há uma descrição detalhada do item (em alguns casos, com detalhes sobre os Documentos de Oficialização de Demanda que o compõem), uma justificativa, e o GND (grupo de natureza de despesas, 3 para custeio e 4 para investimentos).

Tabela 10: Documentos referentes ao Momento 3

Documento	Data	Descrição
Telas do SENiC - Demanda	Sistema acessado em 06/04/2019	Tela do sistema SENiC, com os seguintes dados: - título; - agrupamento do objeto (relação de itens contratáveis); - órgão demandante e órgão técnico; - data de envio ao órgão técnico; - data em que o objeto deve ser disponibilizado; - número da solicitação ao comitê de contratações (se houver); - número da contratação (se houver); - número do processo de contratação (se houver); - data limite para envio do Termo de Referência à SADCON; - data efetiva do envio do Termo de Referência à SADCON; - previsão de homologação do certame; - situação da demanda no fluxo de

Documento	Data	Descrição
		<p>planejamento (uma dentre as seguintes: submetido à diretoria do órgão demandante; submetida ao órgão técnico; incluída em uma solicitação de contratação; submetida ao comitê de contratações e contratação incluída no Plano de Contratações);</p> <ul style="list-style-type: none"> - fase no processo na instrução de contratação (uma dentre as seguintes: termo de referência; edital; análise jurídica; verificação; deliberação; licitação; homologação; efetivação; objeto contratado); - descrição da demanda; - objetos solicitados pelo órgãos demandante, com o detalhamento em um lista, constando para cada item, as seguintes informações: descrição, quantidade, unidade de medida e valor estimado; - justificativa da demanda; - campo contendo o impacto a ser suportado caso o objeto não seja contratado; e - campo onde se informa se o atendimento parcial da demanda inviabiliza o adequado atendimento.

Documento	Data	Descrição
Telas do SENiC - Solicitação	Sistema acessado em 06/04/2019	<p>Tela do sistema SENiC, com os seguintes dados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - demandas relacionadas à solicitação (com link para cada uma delas, onde se acessa a tela da demanda, já descrita no item acima); - título, objeto, justificativa da necessidade e justificativa da quantidade; - mapa de riscos da contratação, com a obrigatoriedade de preenchimento de ao menos um registro (risco de não contratar). Para cada um dos riscos, devem ser listados, no mínimo, uma ação preventiva e uma ação de contingência, com o órgão responsável por cada uma delas; - especificação do tipo de contratação (compra direta ou licitação), bem como indicação se a contratação se tratará de uma Ata de Registro de Preços; - especificação do tipo de despesa (material de consumo; serviços em geral; serviços de natureza de investimento; bens, equipamentos e software; obras, reformas, instalações e projetos de engenharia; ou despesa não enquadrada em nenhum dos tipos); - informações relativas ao calendário da contratação: data de envio do processo à SADCON, estimativa inicial da homologação, informação relativa à recorrência da contratação. Impende salientar que o limite de envio dos autos à SADCON é um dado calculado a partir da data em que se deseja a disponibilização do objeto; - dados relacionados ao planejamento orçamentário: distribuição da despesa total (sem considerar prorrogações) nos próximos seis exercícios subsequentes ao do início da disponibilização do objeto, dividido em custeio e investimento; - vínculo com o processo de contratação (no SIGAD) e com projeto estratégico (indicando o projeto); - indicação da última contratação com o mesmo objeto; - indicação das avenças (atas de registro de preço, contratos, notas de empenho) que a contratação pretende substituir; - indicação das contratações precedentes, que são requisitos à contratação em questão; e - órgão técnico da contratação.

Documento	Data	Descrição
Telas do SENiC - Calendário de Contratações	Sistema acessado em 06/04/2019	Após a aprovação da solicitação da demanda, é determinado pelo Comitê de Contratações a autuação de processo previamente à data de envio do termo de referência à SADCON. Após a autuação do processo, nesta tela do sistema SENiC, é possível consultar o calendário de contratações, uma listagem de processos ordenados pela data-limite de envio, onde constam as seguintes informações: - data limite de envio dos autos; - número e descrição da contratação; - valor autorizado; - estimativa inicial da homologação; - órgão técnico responsável; - tipo de processo (licitação, compra direta) e número do processo; - data efetiva de envio à SADCON (se já houver); - previsão de homologação; e - coluna calculada pelo sistema com status de envio à SADCON (antes ou após o prazo estipulado).
Telas do SENiC - Plano de Contratações	Sistema acessado em 06/04/2019	Tela do sistema SENiC, com os itens do plano de contratação (após aprovação das solicitações pelo Comitê de Contratações) ordenados em forma de lista, constando as seguintes informações: - número do item; - título; - valor autorizado; - órgão técnico responsável; - número do processo autuado, se houver; - tipo do processo, fase e situação, se houver processo autuado; - previsão de homologação.
Telas do SENiC - Contratação	Sistema acessado em 06/04/2019	Tela do sistema SENiC, com o detalhamento da contratação. Esta tela tem a mesma raiz da de solicitação, com os seguintes campos a mais: - data efetiva de envio à SADCON; - órgão responsável pelo acompanhamento, bem como situação do acompanhamento (situação atualizada semanalmente pelo responsável, informando se o processo é ou não prioritário, bem como se sua tramitação exige alguma atenção especial); - informações relativas à fase do processo (assim como na tela de demanda), e detalhamento de sua situação atual no sistema SIGAD (último despacho, unidade que efetuou a tramitação); - informações sobre valores pesquisados

Documento	Data	Descrição
		<p>para confecção do Termo de Referência, em comparação ao valor autorizado pelo Comitê (dependendo das informações aqui inseridas, pode ser necessária nova deliberação para continuidade da instrução caso o valor seja muito superior ao autorizado ou, no caso contrário, a disponibilização de um valor a ser realocado para outros itens no plano);</p> <ul style="list-style-type: none"> - informações relativas aos servidores responsáveis pela instrução na SADCON; - impacto orçamentário da contratação, com informações similares às da solicitação, mas considerando os valores estimados da contratação e não os autorizados pelo Comitê de Contratações.

Anexo 2 – Atores em cada um dos Momentos

Tabela 11: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 1

Grupo	Descrição	Classificação ²⁷	Interesses/Necessidades	Papel
Sociedade Civil	Setores da sociedade interessados em fiscalizar e regular as atividades de compra do Senado Federal (imprensa, associações civis, cidadãos etc.)	Atores externos	<p>No geral, o grande interesse é que o Senado Federal utilize seus recursos da melhor forma possível (maneira mais eficiente e econômica), comprando apenas o absolutamente necessário para permitir que os parlamentares exerçam suas atividades.</p> <p>Para isso, fiscalizam as compras e contratações através, especialmente, de ferramentas de transparência disponibilizadas pelo Senado, bem como através de mecanismos como a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que obriga a instituição a fornecer as informações requeridas que possuem acesso ostensivo (o que é o caso da maioria esmagadora de dados relativos a contratações).</p> <p>Alguns desses atores podem ter o objetivo de utilizar para atingir politicamente os senadores essas informações.</p>	A sociedade civil, de certa forma, estimulou a instituição a investir na melhoria da qualidade do seu processo de contratação. Vários entrevistados citaram os problemas que o Senado teve de 2007 a 2009 como um dos catalisadores da mudança. Nesse período, foram expostas uma série de práticas administrativas questionáveis e pouco eficientes pela imprensa, inclusive no setor de contratações, com suspeitas de superfaturamento, desvios etc. A sociedade permaneceu vigilante, através da imprensa, inclusive neste período.

²⁷ Divididos nos seguintes grupos:

- **Atores externos** ao processo, sem nenhum tipo de atuação direta;
- **Atores políticos**, classificados como aqueles com poder real de decisão e influência, diretamente sobre os processos, e que representam interesses externos (sejam motivações pessoais, motivos ideológicos, ações com fins eleitorais, ou quaisquer outros);
- **Burocracia**, composta por servidores públicos efetivos, que possuem a função de cumprir os preceitos institucionais e legais vigentes na execução dos procedimentos de competência dos locais onde se encontram.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades	Papel
Órgãos de Controle Externo	TCU, Ministério Público	Atores externos	Tem como objetivo fiscalizar a utilização de recursos em compras e contratações pelo Senado, verificando se atendem aos ditames da legislação e jurisprudência vigente, aplicando princípios do que entendem ser uma boa governança.	Através de análises e pedidos de esclarecimento, foram um dos atores que estimularam os atores burocráticos a se mobilizarem para mitigarem as irregularidades.
Senadores (COMDIR, PRSECR, Presidente, outros Senadores)	Todos os senadores com poder de influência sobre os procedimentos de compra	Atores políticos	Em sua grande parte, tem o interesse de que sejam mantidas suas condições para exercer seus mandatos da forma mais ostensiva possível, fazendo com que sua base eleitoral possua conhecimento de suas realizações, que geralmente são alinhadas a seu posicionamento político. Conforme mencionado por alguns entrevistados, em algumas situações, são expostos politicamente através de contratações consideradas desnecessárias ou excessivas, especialmente através de intervenções da mídia, situação que tem o interesse de evitar. Desta forma, também tem o interesse de estarem informados sobre os assuntos mais importantes relativos à área, o que os deixa mais aptos a tomarem decisões mais fundamentadas.	Nas palavras de vários dos entrevistados, mais especificamente o Presidente Renan Calheiros teve um papel decisivo, em sua gestão de 2013/2014, com determinação de corte de custos, maior controle gerencial e incremento da transparência, fatores que foram utilizados como plataformas políticas de sua gestão no período.

Grupo	Descrição	Classificação ²⁷	Interesses/Necessidades	Papel
Decisores - DGER	Composto pelos titulares da DGER, DIRECON, DIREG e sua assessoria técnica	Atores políticos	Como ordenadores de despesa, são preocupados em deliberar dentro dos limites da legislação e jurisprudência vigentes. Além disso, buscam acomodar as necessidades tanto dos servidores quanto das instâncias administrativas mais altas, conciliando, muitas vezes, interesses contraditórios. Além disso, devem zelar pela divulgação e consecução das diretrizes estratégicas estipuladas pela Alta Administração.	Os gestores do Senado desse setor, a partir dos problemas que ocorreram em 2007/2008, tiveram o objetivo de organizar e modernizar a gestão da instituição. Várias medidas foram adotadas, como a centralização administrativa e orçamentária de Senado, Gráfica e PRODASEN em 2010; a criação de uma estrutura de governança em 2011 (com seu subsequente fortalecimento de 2012 a 2014); entre outras importantes medidas citadas pelos entrevistados e observadas nos atos normativos editados. A definição do que eram os projetos estratégicos da casa era descentralizado e, muitas vezes, dominado pela agenda pessoal de algum ator político, como o Presidente, como alguns dos entrevistados citam.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades	Papel
Decisores - SGM	Composto pelo titular da SGM, bem como pelo grupo de servidores subordinados a esta estrutura administrativa	Atores políticos	O interesse da SGM, no que concerne às compras e contratações, é que sejam disponibilizadas as melhores condições técnicas possíveis aos parlamentares, nos limites do regulamento interno da instituição.	O único dado obtido nas entrevistas e documentos foi o depoimento de um dos entrevistados, que era parte dos atores políticos da DGER em 2013, de que a SGM tinha um papel historicamente divergente da DGER até o início da gestão de Luiz Fernando Bandeira na Diretoria-Geral (acumulando a gestão da DGER e da SGM). De acordo com esse entrevistado, o setor, vinculado diretamente aos atores políticos, tinha uma agenda própria e prioridades muitas vezes divergentes, ligadas ao exercício de suas atividades técnicas, como por exemplo compras e projetos do PRODASEN. Cita como exemplo uma reunião com representantes da DGER e SGM em uma ocasião no referido órgão.
Equipe Instrutória - SADCON, SAFIN	Estruturas administrativas responsáveis pela parte operacional da instrução dos processos de contratação	Burocracia	O interesse dessas unidades é cumprir seu papel regulamentar da forma mais eficiente e econômica possível, mantendo condições satisfatórias para suas equipes, sem ocorrência de grandes diferenças sazonais nas instruções, bem como agindo estritamente dentro dos ditames da legalidade.	Atuavam de forma isolada, sem se comunicar de forma eficiente e estruturada com os demais setores. Desta forma, a impressão passada por diversos dos entrevistados é de que estas secretarias não tinham uma voz ativa no desenho do processo e não tinham oportunidade de sugerir melhorias ao processo como um todo. Enfrentavam problemas como o retrabalho, a falta de condições para se organizar com os processos ao longo do tempo, entre outros.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades	Papel
Equipe Instrutória - Outras secretarias	Estruturas administrativas que, para atingir seus objetivos regulamentares, necessitam de contratações e compras (exemplo: patrimônio, secretaria de tecnologia da informação etc.)	Burocracia	No que tange a compras e contratações, o interesse dos órgãos é cumprir com seus objetivos regulamentares tempestivamente, através de compras e contratações ocorrendo dentro dos prazos e condições estipulados como razoáveis, da maneira mais economicamente vantajosa possível (aplicando a melhor e mais eficiente solução disponível no mercado).	As equipes instrutórias atuavam de maneira autônoma, muitas vezes buscando apoio político diretamente com os senadores, a DGER ou a SGM para concretizar seus projetos. Cada secretaria recebia um montante praticamente fixo de orçamento e o utilizava da forma que entendesse mais adequado, remanejando seus projetos por conta própria, quando era o caso. O planejamento para início, instrução e acompanhamento das contratações era setorial e executado individualmente pelas secretarias.
Equipe Instrutória - Governança	Grupo composto pelos servidores responsáveis em assessorar projetos, elaboração e acompanhamento de estratégias	Burocracia	Este grupo tem como objetivo assessorar a Diretoria-Geral na condução de seu trabalho, zelando pelo gerenciamento dos projetos, levantamento das necessidades e elaboração das estratégias. Além disso, são responsáveis pelo levantamento de dados e implantação de políticas gerenciais.	O setor começou a ser estruturado em 2011, e teve a incumbência de centralizar as demandas relacionadas a economia e a melhorias necessárias nos processos de contratação, além de gerenciar os projetos decorrentes dessas diretrizes. De acordo com os entrevistados, foram responsáveis pelo início do acompanhamento da execução orçamentária pela DGER, através da consolidação das informações disponíveis e organização dos dados.

Tabela 12: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 2

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Sociedade Civil	Setores da sociedade interessados em fiscalizar e regular as atividades de compra do Senado Federal (imprensa, associações civis, cidadãos etc.)	Atores externos	A sociedade civil manteve o interesse no Senado Federal no período.	Não há notícias de fatos relevantes no arranjo institucional por este grupo de atores, nem nos documentos levantados, nem nas entrevistas.
Órgãos de Controle Externo	TCU, Ministério Público	Atores externos	As necessidades e interesses dos órgãos de controle externo são as mesmas do período anterior.	Não há notícias de fatos relevantes no arranjo institucional por este grupo de atores, nem nos documentos levantados, nem nas entrevistas.
Senadores (COMDIR, PRSECR, Presidente, outros Senadores)	Todos os senadores com poder de influência sobre os procedimentos de compra	Atores políticos	Durante a gestão do Presidente Eunício de Oliveira, não houve alterações relevantes nos interesses desse grupo, conforme levantamento efetuado na documentação e nas entrevistas.	Foi editado ato da comissão diretora com as diretrizes estratégicas, elaborada, de acordo com levantamento feito nas entrevistas, utilizando mecanismo de elaboração de estratégia executado pela Diretoria-Geral, com assessoria do escritório de governança. Uma reclamação levantada em entrevista com ator da Primeira Secretaria é a falta de participação de ator representando esta instância política no Comitê de Contratações, o que pode, em caso de divergência de visões, levar a esforço desnecessário na condução e instrução de um dado processo de contratação com o qual o Comitê concorda, mas que não possui o mesmo posicionamento pela Primeira Secretaria.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Decisores - DGER	Composto pelos titulares da DGER, DIRECON, DIREG e sua assessoria técnica	Atores políticos	Os interesses continuam os mesmos, acrescidos do fato de que a fonte, neste momento, é mais bem definida, através da estipulação das diretrizes e projetos estratégicos.	<p>Como membros do Comitê de Contratações, coube aos decisores verificar a aderência do que se pretendia comprar à estratégia decidida pela Comissão Diretora, e aos projetos estratégicos definidos em conjunto com a SGM. Além disso, coube a este grupo o acompanhamento da execução e do andamento de processos que se considerou estratégicos, através das ferramentas disponibilizadas (relatórios, sistemas de informação etc.).</p> <p>De acordo com as entrevistas realizadas, as ferramentas disponibilizadas permitiram a este grupo executar essas tarefas com sucesso, com a ressalva apontada por alguns entrevistados de que o comprometimento do grupo dos órgãos demandantes e técnicos ainda não era o suficiente, devido a problemas de comunicação e falta de treinamento.</p>

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Decisores - SGM	Composto pelo titular da SGM, bem como pelo grupo de servidores subordinados a esta estrutura administrativa	Atores políticos	Os interesses continuam os mesmos, acrescidos do fato de que a fonte, neste momento, é mais bem definida, através da estipulação das diretrizes e projetos estratégicos.	Neste momento, observa-se um alinhamento das prioridades e necessidades entre a SGM e a DGER, um dos fatores citados por um dos entrevistados como determinantes para o sucesso do PSC. Além disso, a SGM passou a ser mais um dos órgãos técnicos. Em alguns casos, são demandantes, como para soluções de TI, em que o órgão técnico é o PRODASEN, por exemplo. Já em outros, são o órgão supridor, como no caso do som do plenário. Essa situação é relatada na entrevista feita com o titular da SGM.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Equipe Instrutória - SADCON, SAFIN	Estruturas administrativas responsáveis pela parte operacional da instrução dos processos de contratação	Burocracia	Não há alteração significativa nos interesses.	<p>Esses setores passaram, nesse momento, a serem ouvidos para a reorganização do fluxo e para fornecer informações que se fazem necessárias para operacionalização do planejamento de contratações. Os diretores das duas secretarias possuem assentos no Comitê de Contratações, em que pese o fato que as deliberações ainda são restritas aos titulares da DGER, DIRECON e DIREG, conforme mencionado em entrevista de servidor do EGOV.</p> <p>Um problema citado por representante da SAFIN é que as ferramentas disponibilizadas nesse momento não permitiam ter uma visão completa do impacto orçamentário das contratações em mais de um exercício, o que fornecia um Momento sem todas as informações importantes para a deliberação e estudo de impacto de determinado processo de contratação. Outro fator relevante é que passou a ser possível dimensionar os esforços com maior clareza, devido à existência do Plano de Contratações, em que pese o fato de que a informação relativa à data de chegada dos processos ainda era incerta, nesse momento.</p>

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Equipe Instrutória - Outras secretarias	Estruturas administrativas que, para atingir seus objetivos regulamentares, necessitam de contratações e compras (exemplo: patrimônio, secretaria de tecnologia da informação etc.)	Burocracia	<p>Com a divisão em órgãos demandantes e órgãos supridores, de acordo com o tipo de objeto, os interesses e necessidades ficaram definidos de forma mais clara. Para o caso dos órgãos demandantes, foi definido uma maneira formal de efetuar a demanda e acompanhá-la, embora, neste momento, ainda havia uma lacuna entre a aprovação pelo Comitê de Contratações e a autuação e instrução de processo de contratação, conforme mencionado por alguns dos entrevistados do grupo de governança.</p> <p>Já para o caso dos órgãos supridores, estes passaram a ter a possibilidade de centralizar e planejar melhor suas compras, de acordo com as especificidades do objeto. Entretanto, neste momento, o pedido ao Comitê de Contratações, para situações não emergenciais, ainda não estava ligado à criação da demanda, e sim a datas específicas definidas pelo colegiado em questão.</p>	<p>Os órgãos demandantes têm a incumbência de gerar a demanda e de acompanhá-la, garantindo que esta esteja disponível na data em que se faz necessária. Já os órgãos supridores compartilham desta incumbência, além de zelar pelos aspectos técnicos da especificação e pela centralização de demandas de diferentes órgãos.</p> <p>Devido a algumas lacunas existentes no desenho do sistema de planejamento, ainda havia falhas no acompanhamento do andamento das contratações, não sendo possível aos órgãos em questão cumprir plenamente seu papel.</p>

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Equipe Instrutória - Governança	Grupo composto pelos servidores responsáveis em assessorar projetos, elaboração e acompanhamento de estratégias	Burocracia	Não há alteração significativa nos interesses.	Até o início de 2018, o EGOV fazia o secretariado do Comitê de Contratações, papel que desde então passou a ser exercido pelo coordenador da COPAC. O papel do EGOV é mais como um órgão consultivo, que assessora a DGER na concepção e acompanhamento da estratégia. Neste momento específico, já havia melhores ferramentas para execução dessas atividades, mas ainda com uma série de deficiências, conforme apontado nas entrevistas, entre elas: a falta de visão dos efeitos das demandas além de um exercício financeiro, a falta da existência de uma ferramenta única e construída com o fim de acompanhar o planejamento de contratações, entre outras.

Tabela 13: Análise dos atores e de aspectos relevantes no Momento 3

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Sociedade Civil	Setores da sociedade interessados em fiscalizar e regular as atividades de compra do Senado Federal (imprensa, associações civis, cidadãos etc.)	Atores externos	A sociedade civil manteve o interesse no Senado Federal no período.	Não há notícias de fatos relevantes no arranjo institucional por este grupo de atores, nem nos documentos levantados, nem nas entrevistas.
Órgãos de Controle Externo	TCU, Ministério Público	Atores externos	As necessidades e interesses dos órgãos de controle externo são as mesmas do período anterior.	Não há notícias de fatos relevantes no arranjo institucional por este grupo de atores, nem nos documentos levantados, nem nas entrevistas.
Senadores (COMDIR, PRSECR, Presidente, outros Senadores)	Todos os senadores com poder de influência sobre os procedimentos de compra	Atores políticos	No momento do levantamento e análise dos dados, ainda não foi possível avaliar de forma clara os interesses da gestão 2019/2020 (Presidente Davi Alcolumbre), em comparação aos períodos anteriores	Até o momento do levantamento e análise dos dados (abril/2019), ainda não havia sido editado ato com as diretrizes estratégicas para o biênio 2019/2020.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Decisores - DGER	Composto pelos titulares da DGER, DIRECON, DIREG e sua assessoria técnica	Atores políticos	Não há alteração significativa nos interesses.	As ferramentas disponibilizadas permitem uma deliberação baseada na geração das demandas e não mais centralizada em um período único do ano. Assim, ao menos em tese, é possível que a qualidade da decisão tenha um incremento significativo e que seja mais embasada nos dados fornecidos pelos órgãos demandante e supridor, já que terão menos registros para analisar e maior quantidade de dados disponível para cada um deles, incluindo mapa de riscos, impacto em vários exercícios, entre outros.
Decisores - SGM	Composto pelo titular da SGM, bem como pelo grupo de servidores subordinados a esta estrutura administrativa	Atores políticos	Não há alteração significativa nos interesses.	Os atores da SGM possuem a mesma perspectiva de estarem envolvidos na elaboração da estratégia da instituição e de atuarem como órgão técnico, naquilo que for designado para eles. Até o momento do levantamento de dados (abril/2019), os projetos e interesses desse grupo continuam estreitamente alinhados com os interesses da DGER.

Grupo	Descrição	Classificação²⁷	Interesses/Necessidades - em aditamento ao que consta na(s) tabela(s) anterior(es)	Papel
Equipe Instrutória - SADCON, SAFIN	Estruturas administrativas responsáveis pela parte operacional da instrução dos processos de contratação	Burocracia	Não há alteração significativa nos interesses.	O papel exercido tem um caráter similar, mas a qualidade da informação de planejamento tem um incremento considerável de qualidade, já que os setores passam a saber qual a perspectiva de entrada dos processos de contratação e seu impacto orçamentário em mais de um exercício, o que permite que sejam dimensionados seus recursos com maior precisão e que sejam detectados possíveis gargalos com maior antecedência.
Equipe Instrutória - Outras secretarias	Estruturas administrativas que, para atingir seus objetivos regulamentares, necessitam de contratações e compras (exemplo: patrimônio, secretaria de tecnologia da informação etc.)	Burocracia	Não há alteração significativa nos interesses.	Com a nova sistemática de planejamento implementada, os órgãos demandantes e supridores passam a possuir uma ferramenta efetiva de acompanhamento das demandas (desde sua aprovação pelo Comitê de Contratações até a instrução do processo de contratação em si). Isso permite com que possam adotar ações de contingência e gerenciamento de riscos no caso de não concretização das contratações, por qualquer que seja o motivo.
Equipe Instrutória - Governança	Grupo composto pelos servidores responsáveis em assessorar projetos, elaboração e acompanhamento de estratégias	Burocracia	Não há alteração significativa nos interesses.	A governança tem a perspectiva de possuir uma ferramenta efetiva de acompanhamento, desde o surgimento da demanda até a instrução e execução das contratações, que as associa aos projetos estratégicos ligados a diretrizes estratégicas (definidos, ambos, pelas instâncias competentes).

Anexo 3 – Recursos aplicados em cada um dos Momentos

Tabela 14: Análise dos recursos relativos ao Momento 1

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema GESCON	<p>Único sistema destinado a controlar as contratações no âmbito do Senado Federal. Destinava-se a registrar todos os tipos de avença (contratos, notas de empenho, convênios, protocolos de intenções, acordos de cooperação técnica etc.) e seus respectivos termos aditivos, de forma estática, após serem firmados. Também utilizado pelos gestores dos contratos de terceirização de mão de obra para registrar informações relativas aos funcionários contratados (essas informações serviam, à época, para controle de emissão de crachás e acesso à rede do PRODASEN, ainda servindo para este propósito até a data de levantamento e análise de dados, ou seja, abril de 2019). As principais utilidades do sistema são o controle de prazos de vencimento das avenças e a disponibilização de informações ao Portal da Transparência do Senado Federal.</p>	<p>Este sistema não possuía nenhum tipo de integração a nenhum outro sistema do Senado Federal. Para acessar as informações do sistema, na época, já era utilizada uma ferramenta de BI (Business Intelligence), que permitia a extração de relatórios personalizados. Desta forma, era feito o controle de prazos de vencimento, principalmente pela SADCON.</p>

²⁸ Classificado em:

- **Tecnológico** (sistemas computacionais de informação);
- **Humano** (pessoas com dedicação ao processo); ou
- **Financeiro** (gasto monetário diretamente identificável)

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema CAD	Sistema de protocolo, utilizado para controle de tramitação de processos. Os processos eram volumes físicos, transportados por contínuos contratados para este fim.	O sistema era consultado, utilizando-se o número único atribuído a cada processo, para ser feito o acompanhamento da tramitação e para localizá-los fisicamente. Cada setor possuía seu sistema próprio de controle, o que era feito através de planilhas eletrônicas alimentadas manualmente conforme as tramitações iam ocorrendo.
Tecnológico	Planilhas de Controle Setoriais	Cada secretaria, ou ainda cada setor instrutório ou a diretoria-geral, possuía (ou não) controles próprios, para acompanhar os processos de seu interesse. A atualização era feita de forma manual, através de consulta ao sistema CAD.	Procedimento não padronizado na instituição, elaborado com base nas necessidades de cada setor. Muitos setores trabalhavam com o controle físico dos processos de entrada e saída. Ocorriam situações de processos perdidos ou esquecidos com frequência.

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe da SADCON	<p>Equipe composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários, organizados em uma secretaria, com algumas coordenações e serviços, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - COPELI (Comissão Permanente de Licitações) - responsável pela condução da fase externa dos pregões eletrônicos, composta por pregoeiros designados pela Presidência e por serviços responsáveis pelas questões operacionais dos pregões (cadastro dos certames no sistema, recepção da documentação, elaboração de relatórios, etc.) e pelo cadastro de fornecedores; - COPLAC (Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações) - responsável por todos os procedimentos em contratações após a finalização da fase externa do certame, incluindo controle de vencimento de avenças, instrução de penalidades, instrução de termos aditivos (prorrogações, repactuações, reajustes, renegociações, etc.), procedimentos relativos a convocação e assinatura de avenças, entre outros correlatos; - COCDIR (Coordenação de Contratações Diretas) - responsável pela instrução de processos de contratação direta (dispensas, inexigibilidades, credenciamentos), bem como pelas instruções relativas a registro de preços (acionamento, adesão a atas de outros órgãos, convocação de cadastro de reserva, etc.); - COATC (Coordenação de Apoio Técnico à Contratações) - responsável pela elaboração dos editais de licitações para pregões, concursos, convites, tomadas de preços e concorrências; - SEPPRE (Serviço de Pesquisa de Preços) - responsável pela elaboração das pesquisas de preços para todas as contratações e prorrogações instruídas pela SADCON; 	<p>A Secretaria era um dos grandes gargalos nos processos de compras e contratações, à época, especialmente no setor de pesquisa de preços, onde muitos processos ficavam represados, tanto pela falta de conhecimento dos servidores quanto aos objetos quanto pelo excesso de processos.</p>

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
		<p>- Gabinete, EDCON e Diretoria - responsáveis pela gestão estratégica e coordenação das atividades da Secretaria.</p>	

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe do EGOV	Equipe composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários, chefiados por um Coordenador, com a atribuição de gestores. Responsáveis pela assessoria na elaboração de estratégias e pela gerência e acompanhamento do Projeto de Sistematização de Contratações, à época de sua realização. Também responsáveis pela geração de relatórios gerenciais utilizados pela DGER, COMDIR e Presidência.	À época, como pode ser observado em várias entrevistas, especialmente dos atores planejadores e executores, o setor ainda estava se organizando.
Humano	Equipe da DGER e DIRECON	Equipe composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários, sendo alguns destes possuidores da função de assessores técnicos, com a incumbência de gerar informações úteis aos ordenadores de despesa que os possibilitem deliberar sobre os procedimentos de sua competência. Chefiados pelos titulares da Diretoria-Geral e da Diretoria Adjunta de Contratações.	Entre 2012 e 2015, houve diversas transições nas diretorias, bem como trocas de servidores nas equipes de assessoria técnica dos diretores. Esse fato pode ser observado nas entrevistas dos atores políticos. Foi um período onde a pauta de projetos estratégicos foi baseada, em grande parte, na plataforma política da Comissão Diretora, como pode ser observado pelas entrevistas com os atores políticos.
Humano	Equipe da SAFIN	Equipe composta por servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados e estagiários. Na parte que se relaciona às contratações, possuem coordenações com a incumbência de efetuar o planejamento orçamentário (COPAC), emitir as notas de empenho (COEXECO), efetuar os pagamentos (COEXEFI) e registrar as operações contabilmente (CONTAB).	A SAFIN possuía, nesta época, grande participação na elaboração da proposta orçamentária, processo ainda desconectado do planejamento de contratações.

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe dos órgãos demandantes e técnicos	Equipes com grande diversidade de organização e estruturação, dependendo da estrutura administrativa de cada secretaria. Na maior parte das vezes, os responsáveis pela instrução e elaboração Termos de Referência, bem como fiscalização (e muitas vezes gestão) das contratações são os técnicos responsáveis pelos serviços específicos de cada secretaria.	A percepção que se obtém das entrevistas realizadas é que essas equipes, embora proprietárias da responsabilidade técnica pelas contratações, ainda não tinha uma participação efetiva e padronizada, no que concerne ao processo de contratação.
Humano	Equipe do PRODASEN (concepção e elaboração de sistemas)	Equipe com servidores efetivos e comissionados, bem como colaboradores terceirizados, responsáveis pela manutenção dos sistemas de informação disponíveis à época.	Não havia um direcionamento estratégico dos recursos de tecnologia de informação, no que concerne o desenvolvimento de ferramentas para o controle do processo de planejamento e contratação, até o início do Projeto de Sistematização de Contratações.

Tabela 15: Análise dos recursos relativos ao Momento 2

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema GESCON	Neste período, o sistema GESCON tinha evoluído de forma a possibilitar o controle de pagamentos de contratos, o que passou a ser obrigatório para todos os gestores de contratos. Também foram feitas melhorias no cadastro de fornecedores e no controle de certidões válidas para as empresas contratadas. Além disso, passou a ser feito o cadastro e controle das notas de empenho com força de contrato.	O grande ganho que se obteve na automatização dos procedimentos de gestão, especialmente ligados a pagamento e controle de saldos de notas de empenho, foi a padronização de procedimentos e redução da incidência de erros.
Tecnológico	Sistema Gestão de Aquisições	Foi criado um módulo no sistema para permitir o controle do fluxo das contratações, de forma integrada com o sistema de tramitação de processos (SIGAD), sendo possível, para cada processo, saber em que fase e situação ele se encontra. A tramitação do processo passou a se dar através do sistema Gestão de Aquisições, que passou a colocar um despacho padronizado na tramitação entre os setores. O cadastro e envio de Documentos de Oficialização de Demanda já eram feitos obrigatoriamente neste sistema, e somente era dado andamento a uma determinada contratação se havia a associação de um item contratável devidamente cadastrado e com um órgão supridor associado, de forma centralizada.	Em comparação ao primeiro momento analisado, foram feitos avanços consideráveis, que permitiram um incremento nas ferramentas de acompanhamento das contratações após autuado o processo. Os painéis constantes da tabela de análise de documentos são a prova de que passou a ser possível gerenciar de forma mais efetiva o andamento das instruções e monitorar o andamento das contratações, bem como a execução do Plano de Contratações aprovado. Entretanto, ainda estavam ausentes ferramentas para acompanhamento do andamento do momento de surgimento das demandas até a autuação do processo.
Tecnológico	Sistema PLANOR	Este sistema era utilizado na época pela SAFIN para acolher os pedidos dos órgãos técnicos e elaborar a proposta orçamentária. Foi o primeiro local onde passou a ser elaborado o Plano de Contratações, em conjunto com planilha eletrônica elaborada e mantida pelo setor responsável pelo orçamento do Senado.	Ainda não havia integração entre a informação constante nesse sistema e no Gestão de Aquisições. A ligação se dava através do GEP, conforme levantado nas entrevistas com os servidores da SAFIN e do EGOV.

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema SIGAD	Sistema de tramitação eletrônica, com a finalidade de controle arquivístico. A partir de 2015, os processos e documentos passaram a ser produzidos e tramitados exclusivamente em formato digital, tendo sido extintos, gradativamente, os processos físicos que estavam em tramitação à época.	Conforme levantado nas entrevistas com os atores políticos, a mudança dos processos físicos para o meio eletrônico, de forma definitiva, ocorrido em 2015, também foi um dos fatores de sucesso do programa de sistematização de contratações. Todos os atores passaram a ter acesso imediato às informações dos processos, a qualquer momento, e passou a ser possível a coordenação dos agentes responsáveis pela instrução de modo a imprimir maior celeridade às compras. Um outro fator importante foi a possibilidade de integração desse sistema aos demais módulos sendo desenvolvidos (Gestão de Aquisições, SENiC, GESCON etc.)
Tecnológico	Sistema GEP	Sistema de Gerenciamento de Projetos, local onde se relacionada, através do número de processo, o item do plano de contratação com a execução orçamentária, bem como com projetos ou diretrizes estratégicas definidos em atos da Comissão Diretora, conforme pode ser observado nas entrevistas com os atores planejadores e executores.	Sistema muitas vezes falho, pela falta de padronização dos processos autuados relacionados a uma dada contratação. Além disso, havia uma grande lacuna entre a aprovação do item no Plano de Contratações e a autuação do processo efetivamente pelo órgão supridor.

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe da SADCON	<p>Com relação ao primeiro período, houve a supressão do SEPPRE e a criação da COCVAP (Coordenação de Validação de Processos), coordenação criada com o fim de executar a ratificação da pesquisa de preços (procedimento previsto no Ato da Diretoria Geral nº 9, de 2015), bem como de efetuar uma verificação prévia à instrução em todos os processos de contratação, para, por exemplo, verificar vinculação das contratações com itens aprovados no Plano de Contratações e verificar a presença de todos os itens obrigatórios nos termos de referência.</p> <p>Além disso, foi criada também a Coordenação Geral (tendo sido extinto o Gabinete da Diretoria), que tem o intuito de auxiliar a Diretoria em suas atribuições de coordenação das atividades da secretaria.</p> <p>O Diretor da Secretaria possuía participação no Comitê de Contratações, fornecendo informações relativas ao andamento de processos específicos e à disponibilidade de recursos humanos para instrução de processos.</p>	<p>Considerando as mudanças que houveram advindas do Projeto de Sistematização das Contratações, a Secretaria se reorganizou de forma a tornar o processo mais racional, padronizado e controlado. Entretanto, ainda estava sujeita a sazonalidades advindas da lógica orçamentária adstrita a um único exercício, relativa à elaboração do Plano de Contratações.</p>
Humano	Equipe do EGOV	<p>A organização do setor apresentou pouca mudança com relação ao período anterior. Até o exercício de 2017, como evidenciado nas entrevistas com os titulares do EGOV, o coordenador do setor era o secretário do Comitê de Contratações, mas houve uma alteração no Regulamento de Contratações para que o secretário passasse a ser o titular da COPAC/SAFIN.</p>	<p>O EGOV, até este momento, supervisionou e acompanhou de perto o processo de planejamento orçamentário, com participação ativa de seus servidores. Entretanto, desde o exercício de 2017, vem se voltando mais às atividades estratégicas, deixando o fluxo de planejamento de contratações ser conduzido mais ativamente pela DIRECON e pela SAFIN.</p>

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe da DGER e DIRECON	A mudança mais significativa na organização foi a criação dos núcleos de gestão de contratos, que passaram a ser subordinados à DIRECON, o que possibilitou centralização e padronização de procedimentos de gestão, com a atribuição aos órgãos técnicos das funções de fiscalização de contratos. Os titulares da DGER e DIRECON possuíam participação no Comitê de Contratações, tendo o protagonismo das deliberações, embasados nas informações trazidas pelos demais participantes, devido à sua posição de ordenadores financeiros.	Os núcleos de gestão, conforme apontado em algumas entrevistas, são um dos motivos da execução mais ordenada e eficiente das contratações.
Humano	Equipe da SAFIN	A estrutura do setor não apresentou alterações significativas, no que concerne ao processo de contratações. Entretanto, a COPAC assumiu um papel de maior protagonismo no Comitê de Contratações, tendo em vista que o titular da área passou a agir como secretário e responsável, em grande parte, por aspectos operacionais da elaboração do Plano de Contratações.	Observa-se que o processo de elaboração do Plano de Contratações, gradativamente, passou a se integrar ao processo de elaboração da peça orçamentária anual. Entretanto, nesse período, a lógica de elaboração dos dois instrumentos era anual e atrelada ao calendário de elaboração do orçamento junto ao órgão responsável pela liberação dos recursos da União.
Humano	Equipe dos órgãos demandantes e técnicos	Observou-se que várias secretarias se organizaram e se especializaram visando assumir as novas responsabilidades trazidas pelo Projeto de Sistematização de Contratações, especialmente a necessidade de realização de pesquisa de preços e a exigência crescente na necessidade de qualidade dos documentos de especificação (Termo de Referência e Projeto Básico).	Conforme constante em entrevista com os atores políticos, as ações de capacitação tiveram resultados junto aos titulares das secretarias, que passaram a se preocupar e a assumir responsabilidade relativa aos processos de contratação de sua competência.

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe do PRODASEN (concepção e elaboração de sistemas)	Neste período, a equipe do PRODASEN estava dividida em servidores responsáveis pela especificação dos módulos do sistema em desenvolvimento (juntamente com a equipe de negócio) e os responsáveis pela codificação e manutenção do sistema. Os recursos alocados já eram definidos embasados em ordenação estratégica, capitaneada pela Diretoria-Executiva de Gestão, conforme evidências coletadas em entrevista com os titulares do setor.	Houve, com relação ao período anterior, uma maior racionalização na distribuição dos recursos do PRODASEN, o que permitiu um avanço considerável na construção dos módulos do sistema de contratações.

Tabela 16: Análise dos recursos relativos ao Momento 3

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema GESCON	A grande evolução do sistema GESCON, com relação ao outro momento avaliado, foi a automatização do processo de acionamento de atas de registro de preços, fato que acabou por reduzir de forma drástica o tempo para realização desse procedimento.	Além da evolução observada, foram feitas as devidas adaptações no Portal de Transparência para refletir as alterações no GESCON, passando a constar informações relativas a pagamentos de contratos e notas de empenho com força de contrato, informações relativas a acionamentos de atas de registro de preços, bem como de saldos e quantidades registradas, entre outras.

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Tecnológico	Sistema SENiC	O sistema SENiC, conforme levantado nas entrevistas e evidenciado nas telas do sistema capturado, passou a permitir o cadastro de demandas, a elaboração de solicitações com o detalhamento do impacto financeiro em vários exercícios (com uma ou mais demandas), a aprovação ou rejeição parcial ou total delas pelo Comitê de Contratações, e a construção de um Plano de Contratações com o calendário das compras, já com datas previstas para chegada dos processos à SADCON.	Não se utiliza mais os sistemas GEP e PLANOR de forma auxiliar ao sistema de contratações, tendo sido centralizadas as necessidades dos órgãos instrutores e deliberativos. Além disso, passou a ser possível rastrear uma contratação desde a elaboração da demanda até a execução do contrato, de forma integrada e única, tendo sido eliminada a lacuna que existia em 2017 (segundo momento analisado).
Tecnológico	Sistema SIGAD	O sistema SIGAD continuou a ser utilizado da mesma forma que no segundo Momento, integrado ao sistema SENiC, no momento da tramitação dos processos.	O que se observou de notável foi a integração cada vez maior, com a automatização gradual e contínua do processo de geração de documentos.

Tipo de Recurso ²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Financeiro	Contrato 36/2018 firmado com a empresa CAPGEMINI BRASIL S.A.	Este é um contrato de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, utilizado a partir de 2018 para desenvolvimento de novas funcionalidades nos sistemas de contratação desenvolvidos pelo Senado.	Até 2018, o PRODASEN utilizava recursos próprios (servidores efetivos) para especificar, desenvolver e manter os sistemas de contratação. A partir de então, os servidores efetivos foram destacados exclusivamente para o papel de levantamento e construção de especificações, e o desenvolvimento e manutenção passou a ser feito através deste contrato mantido com a empresa CAPGEMINI, vigente até o momento de levantamento e análise dos dados (abril/2019). Este é o único custo diretamente mensurável desde o início do projeto de sistematização de contratações. Os demais custos são indiretos, tais como salários de servidores (que estão envolvidos em outras atividades), disponibilização de ambiente de desenvolvimento e banco de dados, instalações físicas onde os servidores estão alocados, entre outros.
Humano	Equipe da SADCON	Em comparação ao período anterior, houve a supressão do serviço responsável pela instrução das atas de registro de preços e a criação de uma estrutura dentro da COCVAP responsável pelas atividades relacionadas ao sistema (manutenção, suporte, atuação de processos). O restante das atribuições permaneceu da mesma forma que no período anterior analisado.	Observa-se que o setor, gradativamente, se organizou para atuar como um centro de informações para os órgãos demandantes e fornecedores, através de consultorias e assistência.
Humano	Equipe do EGOV	De acordo com os aspectos levantados nas entrevistas, a estrutura do setor não apresentou alterações significativas no período.	

Tipo de Recurso²⁸	Descrição Sucinta	Descrição Detalhada	Observações
Humano	Equipe da DGER e DIRECON	De acordo com os aspectos levantados nas entrevistas, a estrutura do setor não apresentou alterações significativas no período.	
Humano	Equipe da SAFIN	De acordo com os aspectos levantados nas entrevistas, a estrutura do setor não apresentou alterações significativas no período.	
Humano	Equipe dos órgãos demandantes e técnicos	De acordo com os aspectos levantados nas entrevistas, a estrutura do setor não apresentou alterações significativas no período.	
Humano	Equipe do PRODASEN	A grande alteração com relação ao período anterior foi a contratação de uma empresa, conforme descrito acima, para fazer o trabalho de codificação e manutenção do sistema, tendo sido mantidos servidores efetivos para fazer o trabalho de especificação.	Essa alteração se traduz em menos utilização de recursos financeiros, já que a hora de trabalho contratada através de licitação é bem mais barata que a hora de trabalho de servidores efetivos. Além disso, busca mitigar um problema que atinge a administração pública como um todo, que é a restrição de recursos humanos.

Anexo 4 – Análise Estruturada das Entrevistas

1. Tabelas Referentes Aos Papéis E Motivos De Entrada Na Agenda – Políticos E Planejadores

Tabela 17: Papel exercido no Projeto de Sistematização de Contratações e Motivos para entrada do assunto na agenda – atores políticos

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
1	Não participou do programa.	Necessidade de organização administrativa após longo período de exposição midiática negativa em 2007. Considera que há um processo histórico que se iniciou após esses fatos, em que cada diretor-geral teve sua contribuição, sendo que na gestão de que fez parte, entende que foram aplicados os princípios do "planejamento, eficiência e efetividade", em suas palavras. A Administração do período de 2011/2012 teve, na opinião do entrevistado, o papel de traçar um caminho, rever modelos ineficientes, resolver problemas urgentes, e criar uma estrutura de governança. Desse esforço administrativo, acredita ainda o entrevistado, se originaram as primeiras iniciativas no sentido de organizar o planejamento de contratações.
2	Não participou do programa.	Considera que o principal fator foi a mudança na administração a partir de 2009, trazendo a visão de governança corporativa. Não enxerga o papel dos agentes políticos como sendo relevante, entende que o político "toca a pauta da imprensa" e é "desestabilizador". A economia e transparência, na visão do entrevistado, são utilizadas como capital político, mas a forma como o processo foi conduzida deve ser creditada inteiramente ao corpo efetivo funcional. Destaca o papel do concurso de 2008, a entrada de novos servidores extremamente capacitados a partir de 2009 que trouxeram experiências externas e fez, de fato, diferença na condução dos assuntos administrativos.

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
3	<p>Participou do início do programa. Relata que a administração da qual fazia parte recebeu a incumbência de fazer uma economia pela Presidência e que notou um conflito entre a Diretoria-Geral e a Secretaria Geral da Mesa. Com relação à estrutura de governança, já existia algo em formação, mas não consolidado ainda.</p>	<p>Os principais fatores, na visão do entrevistado, foram:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O fim de uma divergência histórica entre Secretaria Geral da Mesa e Diretoria Geral, com um alinhamento das necessidades e prioridades das duas estruturas administrativas e uma convergência de expectativas; 2. A diretriz de corte de gastos imposta pelos agentes políticos, fazendo com que os recursos, que sempre tinham sido "ilimitados", de certa forma, passassem a ser mais escassos e com necessidade de controle.
4	<p>Relata que o projeto começou a ser pensado em 2014, com o Diretor-Geral Adjunto responsável pelas compras capitaneando a questão, mas tomou corpo mesmo em 2015, quando a entrevistada já era Diretora-Geral. Participou mais como patrocinadora e incentivadora para que fosse dada prioridade à questão do que na parte mais técnica do assunto. Informa que a sistemática da Câmara dos Deputados, materializada no sistema SIGMAS, foi uma das fontes de requisitos do sistema construído no Senado.</p>	<p>Entende como causas para o planejamento de contratações ser priorizado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) baixa execução orçamentária de investimentos historicamente e os recursos disponibilizados pela venda da folha de pagamentos, o que exigiu que se melhorasse significativamente o percentual de execução. Havia muitos processos que não se concluíam em tempo satisfatório, como por exemplo a compra do sistema de <i>ingest</i>, da Comunicação Social, entre outros; 2) necessidade de atender a demandas gerenciais da Presidência. A realidade antes do projeto é que os dados não estavam disponíveis de forma clara e integrada e quando havia demanda de informações, havia grande esforço e pouca confiabilidade nos dados obtidos.
5	<p>Relata que o Momento que encontrou foi de grande centralização de tarefas para o Diretor-Geral, o que se materializava por muitas pilhas de processos, muitas vezes parados há muito tempo. A primeira medida que tomou foi delegar para um dos diretores-gerais adjuntos a atribuição de cuidar exclusivamente das contratações.</p> <p>Entrevistado cita que um embrião do planejamento de contratações foi elaborado pelo Diretor da Secretaria de Infraestrutura à época, com todas as intervenções planejadas para os próximos anos e as respectivas contratações que teriam que ser acionadas.</p>	<p>Fatores citados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) falta de existência de qualquer medida de planejamento, havendo apenas uma lista dos contratos a vencer, sem tempo hábil para reanálise de modelos, etc. 2) maior preocupação dos Presidentes com a área de contratações após 2009 (fim da gestão do Agaciel Maia), especialmente do Renan Calheiros em 2013/2014, que colocou o foco de sua gestão em cortes de despesas, economia, transparência, etc. O Presidente passou a se preocupar com o acompanhamento dos contratos, execução de investimentos, economias realizadas etc.

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
6	<p>Embora tenha entrado já com o projeto em andamento, relata que seu papel era fazer a ponte entre o estratégico e as contratações.</p> <p>Percebeu que o foco já estava em melhorar o processo, mas entende que pôde atuar para melhorar a eficácia, nas palavras dele, "alinhar as prioridades de contratação com as prioridades de gestão do Senado."</p>	<p>Processo iniciado com unificação administrativa em 2010 do Senado, Gráfica e PRODASEN, que levou à necessidade de ter uma governança de contratações.</p> <p>Momento de restrição orçamentária. Grande ineficiência administrativa que é intolerável, com processos se arrastando por muitos anos.</p> <p>Exigência dos atores políticos (Renan Calheiros com a diretriz de economia na gestão 2013/2014)</p>
7	<p>Não exerceu papel ativo no início do projeto, quando entrou como gestor a instituição passou a priorizar outras questões, mas atuou na melhoria e evolução da sistematização das contratações.</p> <p>Entende que o projeto deu um grande salto quando passou a priorizar, em 2016, o fluxo do processo de contratações ao invés de cada etapa individualmente, o que permitiu que se tivesse uma visão mais abrangente do processo. Também possui o entendimento que as melhorias em curso no momento da entrevista no módulo de planejamento são cruciais para que se tenha mais capacidade de avaliação das demandas.</p>	<p>Embora não tenha estado no processo desde o início, entende que um fator preponderante foi a criação de uma cultura e um princípio de gestão que privilegiou projetos como o PSC, de alinhar as ações das pessoas e setores em função da necessidade da instituição e das condições de ambiente (tanto externo quanto interno) para um objetivo comum. Além disso, considera que o fato de, no momento da entrevista, serem nomeados os projetos e diretrizes estratégicas, com embasamento nesses princípios, é um sinal importante de que essa estratégia prosperou.</p>

Tabela 18: Papel exercido no Projeto de Sistematização de Contratações e Motivos para entrada do assunto na agenda – atores planejadores e executores

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
1	<p>No início da gestão Renan Calheiros (2013/2014) foi responsável pela análise de contratos com o objetivo de racionalização e redução de custos. Percebeu que dados não eram confiáveis e que os bancos de dados tinham muitas informações faltantes, contraditórias e inconsistentes.</p> <p>Houve um grande trabalho de organização dos dados e geração de relatórios para a Alta Administração que demonstrou uma grande desorganização e a falta de uma coordenação central. No projeto em específico, entende que atuou principalmente identificando os problemas e alinhando as secretarias, fazendo com que todos passassem a conversar de forma a coordenar as áreas e atividades, com o fim de elaborar um processo de planejamento e execução de contratações unificado e único para toda a instituição. Ressalta que foi muito difícil, pessoalmente desgastante e conflituoso, pois envolveu uma profunda mudança de cultura e quebra de paradigmas.</p> <p>Informa que a estrutura de governança criada foi um trabalho de equipe entre DGER, EGOV, SADCON, visando resolver definitivamente a falta de transparência e comunicação no processo de planejamento.</p>	<p>Na gestão do Renan Calheiros (2013/2014) houve uma diretriz que determinava grandes cortes nas despesas com contratos administrativos. No decorrer da execução deste trabalho se verificou dois fatores: falta de um repositório central e confiável com os dados de contratações e suas respectivas execuções; e grande dificuldade de levantamento de dados gerenciais capazes de atender a demanda de informações da Presidência e Comissão Diretora.</p> <p>Também se mencionou o ineditismo da situação de haver necessidade de economia e de contingenciamento do orçamento como um fator importante.</p>

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
2	<p>O entrevistado entende que os dois principais marcos do PSC foram estabelecer estruturas de governança e gestão, e que isso foi feito em menos de um ano e meio. Também visualiza como marcos importantes a descentralização da pesquisa de preços e a centralização da especificação dos objetos, com a existência de órgãos demandantes e órgãos supridores.</p> <p>Atuou nos primeiros ciclos de efetivamente operacionalizar esses aspectos e elaborar um Plano de Contratações para o próximo exercício (2014, para o exercício de 2015). Já encontrou a estrutura montada.</p> <p>Neste processo, encontrou grandes dificuldades, por, em seu julgamento, falta de cultura institucional e de planejamento estratégico para guiar as decisões.</p> <p>Um outro aspecto citado pelo entrevistado é que o principal objetivo do Escritório de Governança foi elaborar uma estrutura de governança que permitisse que a administração tivesse uma visão de mais longo prazo, dos impactos e consequências das suas decisões, bem como uma visualização prévia dos rumos da Administração. O entendimento é que há vários temas complexos para lidar e decidir, como, por exemplo, a migração de contratos de postos de mão de obra para serviços, decisões relativas a tecnologia de informação que podem ter graves impactos no orçamento dependendo do caminho adotado, entre outros aspectos que precisarão ser enfrentados em um futuro próximo.</p>	<p>De acordo com o entrevistado, o objetivo era ter visibilidade do funcionamento da instituição, inicialmente com o viés de efetuar cortes. A visão do presidente Renan Calheiros na gestão 2013/2014, foi, claramente, nas palavras do entrevistado, a seguinte: "Eu preciso reestruturar a casa, cortar custos, revisar os contratos, potencializar os investimentos e fazer isso sem botar mais dinheiro. Ao contrário, eu quero criar saldos orçamentários para entregar". Essas diretrizes moldaram e direcionaram o processo.</p> <p>Também é mencionado que havia diversos grupos dispersos na instituição já com a visão de haver necessidade de remodelagem dos processos, mas, de acordo com o entrevistado, o movimento não havia ainda ganhado "massa crítica", o que só ocorreu com a diretriz dada pela gestão Renan Calheiros. O entrevistado considera importante não somente a diretriz inicial, mas o acompanhamento rotineiro feito pela Diretoria Geral e pelo presidente, que ditou o ritmo e priorização das implementações pretendidas.</p>

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
3	<p>Participou desde o início, antes da formação do Escritório de Governança. Inicialmente, esteve envolvida na elaboração de propostas de normativos visando melhorar o desenho do processo, após análise dos fluxos e verificação de que havia vários gargalos e retrabalhos desnecessários.</p> <p>No PSC propriamente dito, não gerenciou nenhum dos projetos, mas participou ativamente de vários deles, especialmente na normatização, na modelagem de sistemas, na descentralização da pesquisa de preços e nas consultorias.</p> <p>De acordo com a entrevistada, o processo foi desenhado de forma a simplificar e racionalizar ao máximo os procedimentos, sem que se deixasse de ser cumprido nenhum preceito legal. Não houve, de que ela tenha conhecimento, nenhuma orientação externa, foi um trabalho desenvolvido totalmente pelo corpo funcional do Senado.</p>	<p>Cita, como os demais entrevistados, que no início da gestão do Renan Calheiros, em 2013, houve uma determinação expressa para realização de cortes e foi verificada, nas palavras da entrevistada, "(...) a necessidade de verificar de uma forma mais ampla o que a gente, aonde a gente gastava para poder reduzir o que fosse necessário."</p>
4	<p>Entrevistado teve papel fundamental na formatação do programa. Antes dessa iniciativa, de acordo com ele, houve uma tentativa de melhorar o fluxo de contratações isolada, sem nenhum resultado prático, além do levantamento do processo de contratação como estava sendo feito à época. Foi proposto à direção que se atacasse o problema em questão através da realização de um programa com diversos projetos interdependentes, tratando de problemas específicos, cada um com um gerente.</p> <p>Foi reunida pelo entrevistado equipe com servidores da SADCON, SAFIN, SPATR, PRODASEN, DGER, DIRECON e EGOV, que se reunia duas vezes por semana. Essa equipe definiu uma lista dos projetos que se considerava mais importantes e foi adotada a estratégia de se fazer entregas parciais e rápidas, as chamadas <i>quick wins</i>, com o objetivo de se manter o patrocínio da DGER. Ao fim desse processo, foram originados nove processos, três sob gerência de cada área mais envolvida (SADCON, EGOV e PRODASEN), que tinham um cronograma definido e um Termo de Abertura dos Projetos (TAP) validado pelo Diretor Adjunto de</p>	<p>O entrevistado apenas cita que havia uma percepção generalizada de que era necessário melhorar o processo de contratação e que a Diretora Geral da época deu a missão ao embrião do escritório de governança de melhorar esse processo em específico. A próxima diretoria ratificou essa necessidade, o que fez com que o projeto como um todo avançasse.</p>

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
	<p>Contratações à época.</p> <p>O entrevistado menciona que seu papel foi na "(...) composição do programa, a configuração do programa que gerou a relação de projetos, e depois a gerência do programa." Com relação à sua contribuição, entende que o aspecto mais importante foi conseguir reunir as áreas em torno de um objetivo em comum, com um acompanhamento centralizado.</p> <p>Entrevistado cita como insumo do trabalho realizado pelo PSC acórdãos do TCU que recomendam modelos de governança, como a figura do comitê, por exemplo, que existe em TI, em governança corporativa, e foi instanciado para a área de contratações. Outra fonte importante citada são os achados de auditoria dos exercícios anteriores, ou seja, foram atacados os problemas mais encontrados pelos auditores, de forma a minimizar os achados.</p>	
5	<p>Participou do projeto de modelagem da lógica orçamentária, dentro dos sistemas PLANOR e GEP. Restrito à parte operacional da SAFIN e da elaboração do orçamento. Uma contribuição importante no fluxo orçamentário foi colocar o pré-empenho como uma das últimas etapas da contratação, ao contrário do que era feito antes. Isso permitiu que se evitasse que recursos ficassem desnecessariamente bloqueados e que se distribuisse melhor eles, já que as regras já estão mais claras no edital, neste momento avançado de instrução.</p>	
6	<p>Começou a participar do processo de sistematização de contratações de forma mais efetiva em 2016, quando participou da equipe de especificação representando a SADCON; e participou da especificação de melhorias do módulo de controle de processos e tramitação, que passou a controlar os fluxos de forma padronizada para alguns tipos de processo e permitiu que se passasse a visualizar a etapa e fase de forma mais genérica e de forma individualizada para os processos de contratação.</p> <p>A partir do momento que foi para a DIRECON, passou a liderar a equipe de</p>	<p>Cita como precedente e fonte de especificações o sistema SIGMAS, adotado pela Câmara dos Deputados.</p> <p>Informa que a administração do Senado chegou a cogitar a adoção do referido sistema, mas que houve grandes dificuldades técnicas e de negócio. No fim, tomou-se a decisão de desenvolver internamente o Sistema de Contratações.</p>

Entrevistado	Papel Exercido no PSC	Motivos (entrada na agenda)
	especificação multidisciplinar (DIRECON, SADCON, SAFIN, EGOV e PRODASEN), tendo sido esta a responsável pela elaboração de alterações que permitirão o acompanhamento da execução do Plano de Contratações de forma plurianual (mais de um exercício).	

Tabela 19: Benefícios e pontos de melhoria – atores políticos

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões)
1	O entrevistado não se posiciona sobre os benefícios trazidos pelo projeto de sistematização de contratações. Entretanto, considera ter havido êxito na construção de um caminho inicial de diálogo entre as áreas, criação de um ambiente favorável à resolução de problemas e de uma estrutura de governança que permitiu avanços posteriores.	Não se posicionou por não fazer parte ou acompanhar os processos da área administrativa desde sua saída no fim de 2013.
2	No ponto de vista da Primeira Secretaria, menciona processos mais previsíveis e bem instruídos, com informações completas que permitem a deliberação da autoridade com maior tranquilidade. Além disso, pontua que a existência de um item no Plano de Contratações de maneira prévia permite que a compra seja conhecida com maior antecedência e permite uma melhor equalização do trabalho dos setores ao longo do exercício.	Não apresentou nada específico, mas pontuou que o processo deve sofrer melhorias contínuas visando atender ao natural incremento de legislações, requisitos para a contratação, entre outros aspectos.
3	Considerando que o entrevistado apenas participou do início do processo, ele não se manifestou sobre os benefícios do projeto. Inclusive, o entrevistado questionou bastante, posteriormente ao fim da gravação, como está sendo conduzido o processo atualmente e se mostrou, em certa medida, satisfeito com o resultado descrito.	Não se manifestou sobre eventuais melhorias, por não conhecer como está o processo atualmente.

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões)
4	<p>Entrevistada considera que houve grandes avanços e que, hoje, possui acesso aos dados de contratação de forma adequada do ponto de vista gerencial, tendo condições de acessar informações relativas a projetos e contratações específicas relacionadas a eles.</p> <p>Também considera relevante o papel da migração do processo em papel para eletrônico, medida que capitaneou e sem a qual não teria sido possível obter sucesso na implantação do sistema de planejamento.</p> <p>Relata que houve grande avanço na normatização, já que parte operacional foi delegada para a Diretoria-Geral, ficando com a Comissão Diretora apenas a parte de diretrizes.</p> <p>Por fim, relata que o processo de comunicação e capacitação foi fundamental para o sucesso do projeto.</p>	<p>Entende que ainda há necessidade de grandes avanços especialmente no treinamento e conscientização das áreas responsáveis diretamente pela elaboração das especificações (termos de referência e projetos básicos). Os dirigentes dessas áreas precisam, de acordo com a entrevistada, ter melhores condições de se comprometer com prazos e com a qualidade das informações e documentos produzidos por suas respectivas áreas.</p> <p>Nas palavras da entrevistada, "acho que as nossas principais dificuldades não estão nos instrumentos que criamos, estão na participação das pessoas naqueles instrumentos".</p>
5	<p>Entende que o Senado avançou de um ponto em 2008, quando não havia minutas padrão de editais de licitação para 2018, onde foi feita com sucesso e tempestivamente uma licitação complexa como a modernização do som do Plenário. Além disso, entende que atualmente é possível fazer um planejamento melhor e com mais tempo para contratações que irão terminar.</p> <p>Um ponto que ressalta é a profissionalização da gestão de contrato, com a criação dos núcleos de gestão de contratos, o que evita a gestão por servidores sem formação ou especialização nessa atividade.</p>	<p>No ponto de vista de cliente, como titular da Secretaria Geral da Mesa, vê que em certas situações falta capacitação e formação ao órgão técnico, além de ver certa confusão em quem é o responsável técnico por objetos que são comprados muito esporadicamente, como por exemplo artigos de metal (medalhas, insígnias, troféus etc.).</p> <p>Um outro ponto que menciona é a possibilidade de um servidor que não é ocupante de cargo de direção contribuir com a elaboração do plano estratégico da Casa, mas com algum tipo de filtro da administração.</p>
6	<p>Na sua opinião, o gestor tem mais segurança em encaminhar os processos sabendo que eles são ligados a um planejamento e que a instrução vai ocorrer em um tempo razoável.</p>	<p>Entende que ainda há muito espaço para melhoria na área de planejamento estratégico.</p> <p>Também entende que há um risco de, na possibilidade de não haver alinhamento entre a Primeira Secretaria, que tem atribuição formal de autorização em processos de contratação, e a Diretoria Geral (indicada pela Presidência), os processos ficarem travados e haver problemas de comunicação entre as duas áreas. Isso se materializa, por exemplo, no fato da Primeira Secretaria não participar do Comitê de Contratações e haver o risco real de chegar um processo importante para</p>

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões)
		algum projeto estratégico que a Primeira Secretaria não tenha conhecimento.
7	Entende que um dos grandes méritos do PSC foi atuar de forma integral, sem dar demasiada importância somente ao sistema, mas por ter melhorado o processo como um todo e ter trazido para cada área sua responsabilidade e seu papel de forma definida (o órgão técnico, por exemplo, como o responsável, de forma central, por definir o objeto).	Além das melhoras advindas das mudanças do sistema em curso no momento da entrevista, entende que é necessário avançar no "(...) sentido mais granular da questão, porque a gente não tem um conjunto de jurisprudência interna tão bem firmado (...)", nas palavras dele, o que ocasiona posicionamentos contraditórios em órgãos importantes como a Advocacia e falta de conscientização dos setores responsáveis pelas especificações e elaboração dos termos de referência. Também menciona o excesso de pudor e rigorismo advindo da própria legislação.

Tabela 20: Benefícios e pontos de melhoria – atores planejadores e executores

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões) ou Críticas
1	Entende que foi feito um trabalho de excelência de gestão de custos, gastos e orçamento, que permitiu que a instituição passasse a saber o que de fato era contratado e executado, sem distorções de dados e sem ambiguidade, divergência ou falta de confiabilidade nas bases de dados. Também menciona que considera importante a criação do Comitê de Contratações como uma estrutura centralizadora e antecipadora de decisões, o que evitava surpresas pelas autoridades decisórias e permitia que as áreas instrutórias, como a SADCON, se preparassem e se organizassem com mais antecedência.	Como não está no processo atualmente, diz não ter condições de avaliar pontos de melhoria.

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões) ou Críticas
2	<p>Um benefício mencionado visto logo no início da implantação, quando havia somente o plano, sem muita ligação com estratégia, foi para a área de governança, que pôde ter uma visão da operação da instituição e do caminho em que se estava caminhando. Isso possibilitou que se trabalhasse, a partir de 2015, com a estratégia do Senado, que inicialmente era uma colagem das estratégias setoriais e passou a se desenvolver a partir disso.</p> <p>Outra questão importante apontada foi a delegação e atribuição mais clara dos papéis decisórios à Comissão Diretora e à Diretoria-Geral. À Comissão Diretora coube o papel de estabelecer as diretrizes mais genéricas e as competências e a Direção Geral pode assumir o papel de regulamentar as contratações. Por fim, foi criado o Comitê de Contratações, que, em nome da Comissão Diretora, daria o encaminhamento estratégico às contratações.</p> <p>Entrevistado entende que a instituição possui um bom nível de visibilidade das informações e de controle dos processos, e que isso pode ser percebido como verdadeiro pela boa preparação que foi feita relativa ao início da EC 95/2016, já que o grau de execução do exercício de 2016 foi muito bom e permitiu que o teto de gastos da instituição ficasse em um patamar adequado.</p>	<p>Entrevistado critica lógica do orçamento, de acordo com ele proveniente do passado da instituição e do mecanismo adotado pela SOF e embasado na EC 95/2016, que congelou o orçamento, sem considerar investimentos importantes ou órgãos que tinham que estar encolhendo. Desta forma, não há críticas na elaboração do orçamento, que segue uma lógica totalmente inercial.</p>
3	<p>Entende que houve uma mudança cultural de fato, o que é comprovado pelo fato da complexificação dos procedimentos a serem realizados pelas áreas no sistema ser encarada com naturalidade pelas áreas afetadas.</p> <p>De acordo com a entrevistada, analisando o sistema de contratações como um todo, houve um grande avanço com o PSC, já que, no momento da entrevista, havia demandas mais maduras e maior detalhamento na disponibilização de informações.</p>	<p>Ainda entende que há problemas em processos específicos, de demora em algumas fases específicas etc. Também entende que poderia melhorar o grau de execução orçamentária.</p> <p>Possui a visão de que é possível utilizar melhor algumas ferramentas disponíveis, como as consultorias da SADCON para auxiliar na elaboração de termos de referência e projetos básicos.</p> <p>Cita que processos como os de capacitação externa (inexigibilidades) ainda precisam ser melhor tratados para que se consiga contatar a tempo e com mais qualidade.</p> <p>Também cita um fator cultural de que muitas áreas tentam se proteger através da inviabilização da contratação, sem propor reais soluções, dentro dos</p>

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões) ou Críticas
		ditames legais, para os problemas que surgem no decorrer das instruções.
4	<p>Só são feitas instruções daquilo que vai ser comprado de fato, e para o qual houve deliberação e ciência pelo Comitê de Contratações, sem desperdiçar recursos e tempo naquilo que não vai se concretizar. Cita dois aspectos que foram resgatados de normativos anteriores que entende serem de grande valia: a divisão dos órgãos em demandantes e fornecedores, com a respectiva atribuição de um determinado item contratável a somente um órgão responsável pela sua especificação (supridor); e a criação do DOD como requisito obrigatório para qualquer contratação, o que uniformizou a forma de oficializar demandas (isso permitia uma análise prévia de viabilidade técnica e prazos de atendimento pelo órgão técnico).</p>	<p>Entende que talvez seja o momento de a instituição fazer uma nova rodada do projeto de sistematização de contratações, para atacar outros problemas não abordados no programa original, de uma forma programática e projetizada.</p>

Entrevistado	Benefícios Observados (Geral)	Pontos de Melhoria (Sugestões) ou Críticas
5	<p>Na perspectiva orçamentária, o avanço no controle do fluxo de planejamento e acompanhamento de contratações permitiu um incremento considerável no grau de execução orçamentária. Isso foi evidenciado, na visão do entrevistado, no ano em que foi necessário haver um grande dispêndio para compor a base do teto de gastos (exercício de 2016), quando em um esforço concentrado, foi possível priorizar os processos mais relevantes tanto em termos estratégicos quanto em termos de custos, o que possibilitou uma elevada execução de investimentos e a estipulação de um teto orçamentário condizente com a realidade do Senado.</p> <p>O entrevistado ressalta o aumento da visibilidade e da celeridade das contratações. Cita como exemplo o sistema de acionamento de Atas de Registro de Preços, que reduziu os prazos e contribuiu para a melhor execução orçamentária.</p>	<p>Cita como oportunidade de melhora a instituição investir em compras compartilhadas com outros órgãos, como a Câmara dos Deputados, o que permitiria ganho de escala e economia de procedimentos administrativos (redução de instruções processuais).</p>
6	<p>Entende que o Senado está muito à frente de órgãos do Executivo, por exemplo, onde, a partir de 2018, criou-se a obrigação de adoção de um Plano de Contratações estático, com possibilidade de apenas duas revisões anuais. O sistema do Senado é muito mais dinâmico e permite revisões periódicas, bem como o acompanhamento da execução do que foi planejado. Além disso, com a implantação do plano plurianual, será possível visualizar de forma mais adequada a distribuição temporal e os impactos das contratações.</p>	<p>Entende que pode haver problemas na implantação da nova sistemática de planejamento de contratações, tendo em vista questões da cultura da organização. Entretanto, menciona que estão sendo tomadas ações para mitigar esse risco, como a realização de oficinas personalizadas para cada secretaria responsável por elaborar as solicitações ao comitê de contratações.</p>

2. Tabelas Referentes Aos Atores Políticos – Momentos

Tabela 21 – Formulação de estratégias nos diferentes Momentos – atores políticos

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	De acordo com o entrevistado, não havia processo formal de formulação de estratégias, mas sim um estoque de problemas que se resolveu atacar em uma ordem determinada em conjunto pelos atores políticos e administrativos. Como exemplos, citou a mudança do modelo de veículos (de bens adquiridos e mantidos pelo Senado para aluguel); mudança do modelo do SIS (de auto gestão total para convênio com o Saúde Caixa); a necessidade urgente de não haver mais contratações emergenciais de contratos de serviços continuados em função de falhas de planejamento; mudanças no contrato de fornecimento de energia elétrica; alteração do modelo de contratação de impressão, entre outros. Entretanto, o entrevistado citou o ATC 01/2011 e o APS 16/2011, que criaram o PRORESULTADOS e a estrutura de governança que foi o embrião do que deu suporte ao Programa de Sistematização de Contratações.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
2	Informa que não havia uma lista formal de diretrizes ou projetos estratégicos, mas sim uma definição de quais projetos deveriam andar com maior prioridade, muitas vezes em função de uma determinação efetuada pelos agentes políticos ou, ainda, pela necessidade.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
3	De acordo com o entrevistado, os projetos estratégicos eram definidos diretamente pelo Presidente, e pautados muitas vezes pela imprensa. O entrevistado cita o processo orçamentário como sendo o processo formal que materializa a formulação de estratégias, mas não	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
	menciona a existência de nenhum outro mecanismo.		
4	Entrevistada informa que não possuía conhecimento do mecanismo de formulação de estratégia. Entretanto, acredita que havia um controle de assuntos pontuais considerados nevrálgicos pela administração. Dá como exemplo a compra do Ingest pela Comunicação Social e a questão da implantação do Sigmas como sistema de compras do Senado.	Houve um seminário com um comitê executivo, grupo menor responsável pelo desenho inicial das diretrizes e após, por chamar as áreas que participavam dos principais projetos para discutir. A questão foi levada para a Comissão Diretora, que promoveu ajustes e estipulou as diretrizes estratégicas. Para que se chegasse aos projetos estratégicos foi adotada a mesma tática, mas desta vez tomando as diretrizes como base.	A ideia é que se adote o mesmo mecanismo com a Mesa Diretora que tomará posse em 2019.
5	Entrevistado relata que as prioridades e projetos estratégicos eram definidos à medida em que surgiam as demandas. Um exemplo é quando o contrato estava próximo de ter seu prazo expirado e se discutia um novo modelo de contratação.	O entrevistado dá a visão como cliente do processo de planejamento. Participa de reuniões convocadas pela Diretoria-Geral para que sejam traçadas as diretrizes estratégicas, a cada início de uma nova Mesa Diretora, onde são levados os projetos pelas áreas e eles são aglutinados para formar diretrizes ou metas, posteriormente levados à Mesa Diretora, onde são feitos ajustes, inclusões e exclusões.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
6	<p>Entrevistado passou a visão de 2009/2010, quando era diretor de compras da Gráfica do Senado (SEGRAF atualmente). Nessa época era tudo descentralizado, inclusive as compras, com comissões de licitação distintas, o que gerava compras repetidas, soluções diferentes adotadas para o mesmo tipo de problema, entre diversos outros problemas. Apesar disso, havia algumas atribuições que eram centralizadas no Senado (Diretoria-Geral). O planejamento era inteiramente pontual, com definição da prioridade pelo diretor da Gráfica diretamente, sem nenhum tipo de direcionamento estratégico.</p>	<p>O entrevistado menciona que sua área era responsável pela criação de espaços de diálogo e oficinas de planejamento, responsáveis por agregar as demandas das áreas. A partir daí, era feita uma validação pelo grupo decisório (Diretora Geral, Secretário Geral da Mesa e chefe de gabinete da Presidência), que aprovava o planejamento estratégico. No primeiro ciclo (mesa de 2015/2016), ainda se trabalhava com o que as áreas traziam como possibilidade, e a partir do ciclo de 2017/2018 passou a se trabalhar com necessidades da Casa. De acordo com o entrevistado, isso foi necessário para que se adquirisse maturidade administrativa e para que não houvesse grandes resistências.</p> <p>Um último ponto importante mencionado pelo entrevistado foi a garantia e melhor equalização da utilização dos recursos do PRODASEN para o desenvolvimento célere e eficiente de ferramentas necessárias para desenvolvimento do processo. Ele atuou especificamente como mediador da DGER na gerência desses recursos, visando garantir prioridade nos processos que eram mais importantes (quando ele atuou, era justamente o desenvolvimento do sistema de contratações).</p>	<p>Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.</p>

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
7	Embora não atuante na Diretoria-Geral, entrevistado informa que, durante certo momento em 2011 e 2012, participou de um grupo que começava a conversar sobre planejamento estratégico. Entende que a estratégia era elaborada "(...) absolutamente vinculada ao quadro de gestores atuando em determinado período (...)" e "(...) não havia um livro muito bom de institucionalização destas iniciativas e elas eram topicamente colocadas de uma forma açodada (...)".	Entrevistado disse que houve amadurecimento no processo, refletido na redução de projetos prioritários (de mais de 100 projetos para 17, o que ficou vigente no biênio 2017/2018). Esse fato também permitiu acompanhamento e ajustes feitos de maneira mais satisfatória	Pela primeira vez na história da instituição, será feito um segundo momento de reflexão sobre o mesmo encaminhamento estratégico, considerando todas as questões de Momento colocadas pelo entrevistado. A ideia é utilizar as informações de baixo (<i>bottom up</i>), mas tomar as decisões de forma centralizada, já que, nas palavras dele, "(...) não dá para gente querer que todo mundo tenha um nível de informação suficiente para tomar uma decisão de nível estratégico (...)".

Tabela 22 – Ligação das estratégias com as contratações nos diferentes Momentos – atores políticos

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Não havia uma ligação direta da estratégia, ou seja, de um projeto diretriz específica com as contratações. O que havia era uma lista de processos de contratação considerados prioritários pela Diretoria Geral, cujo andamento era acompanhado pelos principais dirigentes. A lista era formada por contratações consideradas importantes para a resolução de algum problema ou conclusão de algum projeto, ou ainda por contratações que substituiriam contratos com vencimento próximo. A prioridade dos processos eram definidas em função do que era possível fazer e do que era urgente resolver.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
	Outro ponto relevante mencionado foi a criação da estrutura de governança com órgãos setoriais de governança em cada órgão técnico ou demandante, com a incumbência de levar o acompanhamento dos projetos prioritários e de custos e orçamento para dentro de cada área, numa metodologia estipulada por um órgão central e passível de consolidação e acompanhamento.		
2	Não havia conexão entre a estratégia e as contratações, de forma direta.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
3	Embora houvesse tentativas de ligar diretrizes e contratações formalmente, ainda havia grande dificuldade nessa articulação. Muito disso vinha, na opinião do entrevistado, do fato de que os procedimentos ligados a contratação eram todos manuais.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
4	Como não havia um rol formal de estratégias ou de contratações importantes, essa ligação era inexistente, de acordo com a entrevistada.	Materializada através do Plano de Contratações, rol com os itens a serem contratados no exercício.	O plano é que as estratégias se materializem no Plano de Contratações, mas a mais longo prazo, já com as contratações para os próximos cinco anos (plurianual).
5	Como não havia uma lista do que era estratégico, não havia nenhum tipo de conexão. Contratações específicas eram controladas de forma isolada.	O entrevistado entende que a ligação entre a estratégia e as contratações é feita de forma satisfatória, através do Plano de Contratações.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.
6	Como não havia nenhum tipo de estratégia, cada contratação andava independente de um plano estratégico institucional. Muito disso se devia à falta de organização administrativa e à falta de restrição orçamentária.	Entrevistado entende que a estrutura de governança criada, com a criação do Comitê de Contratações, que destrincha as estratégias, diretrizes e projetos em uma lista de contratações, e informa à	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
		instância decisória (política), foi um dos elementos que permitiu grande ganho, trouxe maior eficiência e permitiu a execução melhor do orçamento.	
7	Ponto não abordado na entrevista, tendo em vista que entrevistado não atuava na questão na época.	Entende que os instrumentos de tecnologia ainda não eram adequados, já que os "(...) impactos temporais das contratações que são quebradas por natureza e categorizadas por natureza ainda não é uma coisa visível (...)", e as despesas contínuas acabam sendo postas de uma forma inercial. Além disso, não é possível visualizar os compromissos já assumidos e o impacto na série temporal, por mais de um exercício.	Entende que o sistema irá retratar de forma mais fidedigna a realidade, já que vai ser possível visualizar a série temporal de compromissos assumidos, permitindo realizar ajustes orçamentários que certamente serão necessários com as restrições mencionadas pelo entrevistado.

Tabela 23 – Acompanhamento/priorização de processos de contratação nos diferentes Momentos – atores políticos

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Havia dois controles estanques: um era o dos processos prioritários, acompanhado de forma analítica pelo entrevistado em relatórios elaborados pela SADCON; e o outro o acompanhamento da execução orçamentária, feito pela Diretora Geral diretamente com informações fornecidas pela Secretaria de Finanças e pelo Escritório de Governança, sem correlação direta com os contratos (ou seja, acompanhamento mais genérico). Desta forma, não era possível saber o andamento de contratações ligadas a um projeto ou diretriz estratégica, de forma direta.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
2	Havia acompanhamento de uma lista de processos elaborada manualmente, com os processos importantes ou próximos ao vencimento, atualizada diariamente pela equipe da Diretoria-Geral Adjunta de Contratações e monitorada pela DGER/DGERADC.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
3	Menciona que estava sendo articulada a rede de escritórios de governança setoriais, que tinha o objetivo de formar, de acordo com o entrevistado, um "espaço deliberativo de discussão interna". Entretanto, ressalta que não estava consolidada a questão, mencionando a divergência de interesses entre a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
4	Havia o acompanhamento somente de processos pontuais, selecionados de forma empírica pela Diretoria Geral, guiados por necessidades de atores políticos ou por necessidades administrativas urgentes.	A priorização é definida pela área técnica ou pela necessidade exposta por razões políticas ou estratégicas e o acompanhamento é feito pela Diretora Executiva de Contratações	O mecanismo instrumental permanece o mesmo, com aprimoramentos e amadurecimentos naturais pela repetição dos ciclos.
5	Acompanhamento pela DGER e Presidência especialmente no que tange a redução de custos. Entretanto, não havia um rol formal de acompanhamento ou nada do tipo.	Como cliente, entende que tem condições e instrumentos para acompanhar suas demandas e pedir priorização, quando necessário.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.
6	Em 2009/2010 não havia nenhum tipo de acompanhamento dos processos ou da execução dos contratos.	Entrevistado entende, na posição de técnico da Primeira Secretaria, que os subsídios para decisão estão muito mais robustos, é possível observar dados de execução e os processos chegam com antecedência adequada para permitir um período de análise. Como diretor adjunto de gestão, fazia um acompanhamento de perto, muitas vezes semanal, do andamento das contratações e das	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
		principais despesas. Entende que os instrumentos e sistemas disponíveis eram adequados para a consecução dessas tarefas. Menciona mecanismo de acompanhamento setorial (servidores da DGER eram designados para acompanhar processos de uma secretaria específica, com projetos estratégicos para a instituição).	
7	Ponto não abordado na entrevista, tendo em vista que entrevistado não atuava na questão na época.	Entrevistado não adentrou esse aspecto com detalhes, pela sua área estar mais ligada ao acolhimento das demandas e formulação das estratégias.	Entrevistado não adentrou esse aspecto com detalhes, pela sua área estar mais ligada ao acolhimento das demandas e formulação das estratégias.

Tabela 24 – Aprovação de novas demandas de contratação nos diferentes Momentos – atores políticos

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	As demandas eram geradas pelas áreas, se materializavam em processos administrativos com o requisito apenas de haver previsão orçamentária de forma genérica para a compra (e retenção através de pré-empenho) e seguia sua instrução completa, sendo de conhecimento da Diretoria-Geral e Primeira-Secretaria (instâncias decisórias), muitas vezes, apenas ao final do processo.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
2	Assunto não foi tratado, mas presume-se que seria da mesma forma que descrito na entrevista com o DGERADC anterior.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
3	Assunto não foi tratado, mas presume-se que seria da mesma forma que descrito na entrevista com o primeiro DGERADC.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
4	Administração não tinha sistema de acolhimento de demandas e lidava apenas com os processos considerados urgentes, sem nenhum tipo de avaliação prévia dos demais processos de investimento.	Há uma análise pelo Comitê de Contratações se as demandas que chegam das áreas responsáveis são ligadas a projetos, bem como as áreas são instadas a iniciarem as contratações necessárias para a consecução de projetos estratégicos, por outro lado. O papel da entrevistada nesse processo é ser a interligação entre as possibilidades e a realidade da área administrativa e técnica com os anseios e necessidades da área política.	Haverá análise do Comitê quando as demandas forem criadas, independente do exercício, permitindo uma avaliação mais acurada do aspecto político e estratégico pela entrevistada.
5	Não havia nenhum tipo de sistematização de acolhimento de demandas.	Entende que as demandas que apresenta são satisfatoriamente atendidas pela administração. Cita a utilização do DOD (Documento de Oficialização de Demandas) e dá exemplos, como o projeto de modernização do Som do Plenário, que foi contratado de acordo com as expectativas e prazos esperados.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.
6	Demandas pontuais geradas em cada secretaria ou órgão técnico, sem um sistema central de acolhimento, o que gerava compras repetidas, fracionadas etc.	Análise das demandas feita pelo Comitê de Contratações. Entende que a compilação das informações e adequação delas aos projetos estratégicos se constituem em um dos grandes ganhos dessas estruturas de governança adotada pelo Senado.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
7	Ponto não abordado na entrevista, tendo em vista que entrevistado não atuava na questão na época.	Entrevistado cita servidor da Secretaria de Finanças (também entrevistado nessa pesquisa) como grande responsável por manter o histórico e operacionalizar a chegada de demandas e seus impactos no Plano de Contratações.	A análise das demandas será feita de maneira mais pontual e seus impactos serão distribuídos nos exercícios subsequentes, permitindo uma análise mais detalhada de seus desdobramentos.

Tabela 25 – Problemas observados nos diferentes Momentos – atores políticos

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Falta de comunicação entre as áreas, exemplificada pelo entrevistado, por exemplo, em um caso de uma compra de arquivo, que após a conclusão do certame e assinatura do contrato, não tinha como ser instalado por falta de estrutura física.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
2	Não citou problemas específicos.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
3	Não citou problemas específicos.	Não se manifestou por não estar no processo.	Não se manifestou por não estar no processo.
4	Falta de capacidade da administração de produzir informações gerenciais adequadas a serem analisadas pela Diretoria Geral e encaminhada para a cúpula administrativa do Senado, formada pelos atores políticos (Primeira Secretaria, Comissão Diretora, Presidência)	Neste momento, ainda não está funcionando a questão do plano plurianual e um sistema mais eficiente de gestão de riscos. A entrevistada também cita como uma deficiência a comunicação e a formação dos órgãos responsáveis pela elaboração de termos de referência e projetos básicos.	Pretende-se repetir e depurar a sistemática, visando sanear principalmente os problemas de comunicação e formação das secretarias.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
5	Não citou problemas específicos.	Cita que entende o fato de, algumas vezes, o atendimento de suas demandas levar um certo prazo, para que se aglutinem com outras. Mas, de forma geral, o entrevistado se mostra bastante satisfeito com o sistema de planejamento de contratações, de uma forma geral.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.
6	Falta de comunicação total entre as áreas técnicas e a administração central, com cada um definindo suas necessidades sem um direcionamento conjunto do órgão. Processos pouco eficientes, com muitas idas e vindas, sem foco no que o órgão precisava de fato nem na melhor solução ("compras por inércia", nas palavras do entrevistado). Diversas contratações que compunham um dado projeto sem acompanhamento e sincronização, gerando situações como a necessidade de recebimento de algum equipamento sem a infraestrutura necessária pronta, por exemplo.	Visão menos "atomista" das áreas é necessária, próximo passo é tomar decisões mais políticas, como por exemplo o tamanho da área de comunicação que a instituição quer, por exemplo.	Não tem conhecimento pois não participa da modelagem do processo de planejamento de contratações.
7	Ponto não abordado na entrevista, tendo em vista que entrevistado não atuava na questão na época.	Entende que o grande desafio é a restrição orçamentária que se aproximava no momento da entrevista, com aumento do gasto não discricionário ocasionado pelo aumento da folha de pagamento de inativos e pelo aumento do teto da remuneração do funcionalismo público, que possui grande impacto orçamentário pelo Senado, de um lado, e, de outro, as restrições impostas pela Emenda Constitucional 95, de 2016, que impõe um limite ao orçamento. Isso tudo é somado à dificuldade de reposição de pessoal, o que leva a	Entende que é necessário atacar os problemas que são realmente significativos de fato, como a questão da política de RH e custo de RH. Também entende necessário dar mais participação no Comitê a atores importantes, como as áreas técnicas.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
		<p>uma imposição da necessidade de um alinhamento estratégico adequado, e o mote de "fazer mais com menos" passa a ser uma questão de sobrevivência para a instituição, na visão do entrevistado.</p> <p>Outro ponto citado que pode ser um problema é a falta de participação das áreas responsáveis pelas especificações e pela gestão dos objetos, embora o entrevistado cite que a vinculação aos projetos estratégicos já supra parte dessa deficiência.</p>	

3. Tabelas Referentes Aos Atores Planejadores - Momentos

Tabela 26 – Acompanhamento das contratações nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Pulverizado pelas secretarias, sem um controle central.	<p>Importante mencionar que o entrevistado cita o processo adotado até 2016, que foi o ano até o qual ele ficou envolvido com a questão. Entretanto, entende-se ser um importante depoimento, visto que foi o que moldou o processo até o procedimento executado no exercício de 2017, que é o recorte da pesquisa.</p> <p>Entende que as ferramentas disponibilizadas permitiam o acompanhamento da execução dos contratos, e que era possível a verificação pelas instâncias administrativas (em última análise, o Comitê de Contratações) do cumprimento destas.</p>	Não está no processo desde 2016, não tem condições de responder.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
2	Não havia um acompanhamento centralizado.	Um ponto mencionado pelo entrevistado é que a junção da estratégia com as contratações se dava no sistema GEP, e somente após a autuação do processo. Ou seja, do momento em que se dava a autorização da instrução pelo Comitê de Contratações até o momento em que o processo chegava na SADCON para instrução, não havia controle.	A ideia é que ocorra a integração da "(...) visão orçamentária, a visão do dia a dia e da execução das contratações e das obrigações em relação às contratações das áreas executoras, os órgãos técnicos, os órgãos demandantes (...)" e que haja também a integração da estratégia. De acordo com o entrevistado, o atingimento deste objetivo permite, de fato, controlar a execução das contratações em consonância com a estratégia e fazer os devidos ajustes, quando necessário.
3	Sem acompanhamento específico.	Era possível acompanhar a execução, através de uma ligação entre o SIGAD e o sistema de contratações, através do GEP. Entretanto, havia o pressuposto de que deveria haver um processo, o que deixava um intervalo sem acompanhamento. Além disso, não havia uma ligação específica com o DOD.	O desenho permite o acompanhamento da evolução de cada DOD, o que não era possível em exercícios anteriores.
4	Não está envolvido no processo.	Não está envolvido no processo.	Não está envolvido no processo.
5	Do ponto de vista financeiro, havia o bloqueamento do recurso através da emissão de pré-empenho, logo no início da instrução da contratação. Se era necessário liberar orçamento por algum motivo, era necessário fazer um rastreamento manual do processo para se verificar a fase em que estava o processo. Ainda dificultava muito o fato de o processo ser físico e ser necessário,	O GEP era utilizado para acompanhamento, mas de forma parcial, já que a ligação entre os sistemas era o processo de contratação, que muitas vezes não era o de pagamento, gerando distorções no acompanhamento da execução. Além disso, permite o acompanhamento somente do orçamento corrente, com uma visão de curto prazo.	A previsão é que haja uma integração maior entre o orçamento e as contratações, já que o sistema permitirá evidenciar o impacto da contratação no exercício em análise e nos seguintes. Também é possível observar os impactos da oscilação desse valor no decorrer da instrução (o valor inicialmente é uma estimativa menos precisa, refinada na pesquisa de preços e finalmente se traduz em realidade quando ocorre a licitação). Será possível rastrear o

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
	muitas vezes, efetuar ligações ou pedir vistas do processo para se ter uma informação confiável.		DOD em seu caminho de deliberação pelo órgão técnico, comitê de contratações, até desembocar em um processo de contratação e sua subsequente instrução.
6	Entrevistado menciona sua experiência como servidor da SADCON em 2014, quando ainda encontrava casos de fracionamento de contratações e de pedidos de compra sem previsão. Entende que apoio da DGER e da Comissão Diretora foram essenciais quando se apontou esses problemas e se pode mitigá-los.	Já é possível o acompanhamento das contratações, após a implantação do módulo de acompanhamento dos fluxos de processos. Entretanto, ainda não havia uma conexão direta com o sistema de planejamento.	Existe a possibilidade de acompanhamento desde a demanda até a contratação, passando pela solicitação, deliberação do Comitê e acompanhamento de toda a instrução (fases interna e externa) dos processos de contratação associados a um item do plano de contratação.

Tabela 27 – Operacionalização do Plano de Contratações nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Não havia Plano de Contratações ou planejamento de contratações de forma centralizada. Sem limitações orçamentárias que justificassem esse tipo de procedimento.	Entrevistado considera estrutura criada muito boa. Com relação à seleção das diretrizes estratégicas, menciona que isso era incumbência do Comitê de Gestão Estratégica (Diretor-Geral, Secretário-Geral da Mesa e chefe de gabinete da presidência). Inicialmente eram feitas reuniões com os escritórios setoriais de governança para que fossem identificados os projetos para o próximo ano e os respectivos orçamentos atrelados, bem como as despesas obrigatórias (manutenção, contratos de serviços etc.). A seguir eram feitas diversas reuniões com os diretores de cada área para	Não está no processo desde 2016, não tem condições de responder.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
		<p>definir as prioridades, quais projetos deviam ser mantidos e quais retirados. No caso de contenciosos, quem definia a prioridade era o Diretor-Geral Adjunto de Contratações. Era feita uma verificação da relação entre os projetos apresentados com as diretrizes estratégicas mais genéricas constantes em Ato da Comissão Diretora. Inicialmente a conexão era mais subjetiva, mas com o tempo foi feita uma alteração no GEP para exigir a ligação a uma diretriz estratégica para cada projeto específico. Mais à frente, isso foi transferido para o PLANOR, onde também era feita uma indicação da prioridade.</p>	
2	<p>Não havia Plano de Contratações, desta forma será descrito o processo de elaboração do orçamento conforme visão do entrevistado. Na visão dele, o Senado, historicamente, possuía uma gestão muito descentralizada, com várias estruturas com autonomia orçamentária, como o PRODASEN, a SEGRAF, entre outras (a unificação destas duas com o Senado foi em 2010). Desta forma, o orçamento era gerido quase que inteiramente por cada secretaria, sem muita ingerência de uma administração central. Eventuais cortes também eram lineares e não havia o costume de transladar orçamento de um local para o outro, mesmo o Senado sendo uma unidade orçamentária única. O crescimento da base instalada era contínuo e o grau de</p>	<p>Um problema mencionado que persistiu nessa época foi a falta de previsão do impacto plurianual de uma determinada contratação, no âmbito do Comitê de Contratações. O valor do impacto avaliado era somente o do exercício seguinte, no máximo, já que era seguida a mesma lógica do orçamento.</p>	<p>Entende que, após feitas estas implementações, será entregue uma funcionalidade já prevista no TAP original do PSC, ou seja, será possível responder questões como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - quando é possível sair o edital de uma contratação? - quando deve ser autuado um processo para evitar a descontinuidade de um objeto continuado? - se um investimento tem vários desembolsos, como é o impacto dele nos vários exercícios? Haverá desdobramentos e incrementos na despesa de custeio decorrente deste investimento? <p>Desta forma, o Plano de Contratações vai passar a ter seu funcionamento pleno e condições de fornecer mais informações que um orçamento, ou seja,</p>

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
	<p>execução de investimento baixíssimo, girando entre 20% e 30% do orçado, aproximadamente.</p>		<p>quais os impactos em vários exercícios e qual a ligação de cada um deles com a execução da estratégia.</p> <p>Entretanto, entende que ainda há uma agenda importante a ser sistematizada e automatizada, que são as etapas singulares na contratação, tais como a especificação de objetos e elaboração de TRs; a elaboração de editais; etc.</p>
3	<p>Não havia nenhum tipo de planejamento prévio, a Diretoria Geral decidia se ia autorizar as compras processo a processo, sem uma visão do todo, após toda a instrução. Não havia restrições orçamentárias.</p>	<p>Demandas chegavam ao Comitê de Contratações, que avaliava e deliberava sobre a inclusão no Plano de Contratações.</p> <p>Entrevistada menciona que entende ser necessário que o Comitê passe a ser um colegiado de fato, já que, na prática, as decisões são tomadas pela DGER e DIRECON, sendo os demais membros fornecedores de informações necessárias à deliberação.</p>	<p>Passará a ser adotada uma lógica de plurianualidade, o que permitirá que se tenha visões de mais longo prazo e maior visibilidade dos processos.</p>
4	<p>Havia, de acordo com o entrevistado, um conjunto de órgãos, gerenciando sua própria realidade, com compras daquilo que se entendia apropriado, sem uma visão do Senado como um todo.</p>	<p>O entrevistado cita alguns riscos entre a elaboração do DOD e a inclusão do item no Plano de Contratações pelo órgão técnico: a própria não criação do item; a priorização das contratações próprias do órgão técnico em detrimento das dos órgãos demandantes; e a falta de rastreabilidade do DOD pelo órgão demandante.</p> <p>Outra falha que ele aponta era a falta de conexão entre contratações diferentes que compunham um mesmo projeto, o que poderia gerar o risco de inviabilizar todo o projeto por não aprovar alguma contratação essencial à sua consecução.</p>	<p>Não está envolvido no processo.</p>

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
5		<p>Plano de contratações estava dentro do PLANOR, sistema de responsabilidade da área do entrevistado, embora o foco do sistema não fosse acomodar o calendário de contratações. O planejamento orçamentário era feito junto com a elaboração do Plano de Contratações.</p> <p>Entretanto, havia limitações nesse uso, já que o sistema fornecia apenas a possibilidade de uma situação estanque, uma "foto", nas palavras do entrevistado.</p> <p>A SAFIN coordenava o cadastro dos itens dentro do PLANOR pelas áreas e isso é levado ao comitê anualmente. Entretanto, como são de 400 a 500 itens, o colegiado não tem a chance de, no entendimento do entrevistado, analisar detidamente cada um deles, tanto pelo elevado volume de informações quanto pela falta de elementos para deliberar corretamente.</p> <p>Não há no normativo previsão de número mínimo de reuniões, e, desta forma, muitas vezes a instrução segue pendente de deliberação até o comitê ter condições de se reunir.</p> <p>O desenho do funcionamento do fluxo de planejamento ficou mais na mão da COPAC e do EGOV, sem maior envolvimento da área de contratações, até pelo fato do sistema estar sendo controlado pela área financeira.</p>	
6	<p>Em 2014, menciona que não havia um plano centralizado de compras, com pedidos setorizados e muitas vezes com possibilidade de fracionamento e sem grande planejamento.</p>	<p>De acordo com o entrevistado, até 2017 o Plano de Contratações era realizado pelo PLANOR. Além disso, o comitê poderia, em tese, deliberar por 500 itens em uma única reunião, fato que enseja ceticismo quanto à sua efetividade pelo entrevistado, quanto à qualidade da análise.</p>	<p>Conforme entrevistado menciona, alguns itens não chegarão a ser deliberados pelo comitê, como as contratações contínuas (contratos em prorrogação) e as recorrentes (materiais e bens adquiridos em todos os exercícios, como café, açúcar etc.). Além disso, as solicitações serão</p>

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
			incluídas no Plano de Contratações de acordo com o real surgimento da demanda, e considerando a época em que se planeja disponibilizá-las, mesmo isso ocorrendo em outro exercício. Na visão do entrevistado, será possível tomar uma decisão mais embasada e técnica. O mapa de riscos, instrumento que o Senado adotará em breve, como sendo obrigatório para todas as contratações, será um importante subsídio para este processo decisório.

Tabela 28 – Operacionalização do fluxo estratégico nos diferentes Momentos – atores planejadores e executores

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1			
2	<p>Procedimento inteiramente setorial. Setores com projetos mais estruturados e, principalmente, apoio político, conseguiam que suas demandas fossem priorizadas. Também havia uma cultura de somente fazer qualquer tipo de ação baseada em normativos ou em patrocínio político. Assim, havia grande morosidade para planejamento e execução de qualquer tarefa.</p>	<p>Foi feito um levantamento pelo Escritório de Governança em 2015 e 2016 com as estratégias setoriais e foi feita uma compilação pelo Comitê Executivo de Estratégia (DGER, SGM e gabinete da Presidência), de forma a gerar uma visão coesa e unificada da Casa, capaz de ser levada à Comissão Diretora. Isso foi feito quando a Mesa Diretora de 2017/2018 (Presidente Eunício de Oliveira) assumiu, e foi possível elaborar as Diretrizes e Projetos Estratégicos do Senado. Uma vez definidos os projetos, foram feitas de cinco a vinte e cinco reuniões para cada um deles para identificar o gestor, as equipes responsáveis, as possíveis contratações, entre outros detalhes operacionais. Muitas</p>	<p>A visão que o entrevistado tem é de que a parte "afirmativa" da estratégia, ou seja, a parte operacional, que se desdobra em projetos e processos de trabalho, que podem eventualmente ser contratações, está bem estruturada. Entretanto, ainda vislumbra possíveis melhorias no alinhamento estratégico mais macro de todos os colaboradores, o que se daria com a internalização e comunicação de princípios gerais norteadores da administração. Em última análise, essa visão também ter que ser transparecida para a sociedade como um todo, na visão do entrevistado.</p>

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
		vezes envolviam diversas áreas do Senado.	
3	Estratégia no início da gestão Renan Calheiros foi feita de forma artificial, em um prazo exíguo. Não houve real aplicabilidade do material elaborado pela gestão da instituição na prática.	Procedimento efetuado a cada dois anos, quando há troca de Mesa Diretora. Foi realizado de forma completa pela primeira vez para a Mesa de 2017/2018, sendo que muitos dos objetivos estipulados nos Projetos Estratégicos se concretizaram de fato, em muitas ocasiões devido ao mecanismo de governança de contratações existente, que permitiu o acompanhamento do andamento das contratações.	O plano é que sejam feitas rodadas de levantamento e consolidação, da mesma forma que foi feito para a Mesa Diretora de 2017/2018.
4	Houve um mapa estratégico aprovado no início da gestão do Renan Calheiros (2013), mas era mais no sentido de linhas de ação da instituição, como "fazer mais com menos", "reduzir custos", este tipo de coisas. Após, houve ainda uma revisão com sete objetivos estratégicos, mas que estavam muito distantes da realidade operacional do Senado, de acordo com o entrevistado.	Mesmo processo já descrito pelos demais entrevistados, de elaboração das 22 diretrizes estratégicas. Entrevistado entende que, como as diretrizes estão materializadas em 17 projetos estratégicos, com resultados concretos que muitas vezes atingem todos na instituição, a direção estratégica fica mais clara para todos.	Não está envolvido no processo.
5		Alinhamento entre estratégia e contratações era feito no GEP, mas nas discussões ocorridas no âmbito do comitê de contratações, na visão do entrevistado, questão não era bem alinhada.	No sistema, haverá a possibilidade de associar as contratações a um projeto estratégico. Na visão do entrevistado, também é importante a vinculação a uma contratação precedente que se faz necessária.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
6		Entende que as diretrizes e projetos estratégicos são bem divulgados e de fato influenciam na elaboração e deliberação do Plano de Contratações, bem como que os sistemas disponibilizados neste momento possibilitam uma ação política do Comitê de Contratações na seleção e deliberação quanto às contratações.	Entende que, mesmo com as alterações em curso no momento da entrevista, ainda não é possível alinhar diretamente as diretrizes estratégicas às contratações, especialmente pelo fato das diretrizes serem muitas vezes mais "etéreas". Por outro lado, como é possível cadastrar o projeto estratégico associado a uma determinada solicitação de compra, entende ser possível, a partir das alterações, acompanhar o andamento de todas as contratações associadas a um determinado projeto.

Tabela 29 – Participação no fluxo de planejamento para os diferentes Momentos – atores planejadores e executores

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	Inicialmente, a participação do entrevistado foi na racionalização e cortes de contratos. Não havia fluxo de planejamento fixado.	Coordenação da equipe do EGOV, participante do comitê de contratações. Relata grande dificuldade e resistência pelas áreas em aceitar eventuais cortes ou redimensionamentos em seus orçamentos, já que a instituição deixou de compartimentalizar os valores destinados a cada secretaria.	Não está no processo desde 2016, não tem condições de responder.
2	Entrevistado participou da elaboração do Plano de Contratações para o exercício de 2014 (já durante o exercício), que, de acordo com ele, não passava de uma "lista de compras", sem deliberação e sem efetiva estruturação do Comitê. Também participou	Pela primeira vez, foi possível começar a "(...) a pegar a estratégia da casa de uma forma colocada pela governança e com um direcionamento afirmativo para as secretarias, dizendo o que se espera dela no mandato". Houve apropriação pela instituição como um todo de muitos projetos que	Participou do Comitê de Contratações até 2018, mais prestando assessoria na parte estratégica, sem se envolver com a questão operacional, que foi repassada para a SAFIN desde 2017.

Entrevistado	Momento 1	Momento 2	Momento 3
	do acompanhamento da execução orçamentária para a Diretoria Geral.	tiveram sua gênese em questões setoriais.	
3		Participação do Comitê de Contratações, auxiliando no secretariado.	Participa do Comitê de Contratações, mais prestando assessoria na parte estratégica, sem se envolver com a questão operacional, que foi repassada para a SAFIN desde 2017. Participa do grupo que especifica as mudanças no sistema de contratações, inclusive no fluxo de planejamento.
4			Não está envolvido no processo.
5			Secretariado do Comitê de Contratações, provendo informações relativas ao orçamento e à sua execução. Participa do grupo que especifica as mudanças no sistema de contratações, inclusive no fluxo de planejamento.
6			Participa do grupo que especifica as mudanças no sistema de contratações, inclusive no fluxo de planejamento. Também participa de um grupo que irá propor alterações nos normativos de contratações, com diversas questões que o entrevistado considera relevantes, entre elas: adoção gradativa do Estudo Técnico Preliminar como requisito obrigatório em todos os processos de contratação; adoção do Mapa de Riscos como requisito obrigatório em todas as contratações; uniformização da norma e equalização das nomenclaturas, entre outros aspectos.