

Compras Públicas

Notícias

Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com a servidora do TJDFT Isabella Brito



◀ Entrevista sobre arbitragem em compras públicas com o professor e advogado Cesar Pereira

Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia ▶

Mostrar respostas aninhadas



Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com a servidora do TJDFT Isabella Brito por RONALDO CORREA - segunda, 9 Jul 2018, 16:42

(09/07/2018) Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com a servidora do TJDFT Isabella Brito. Perguntas elaboradas diretora da Central de Compras da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Virgínia Bracarense Lopes.

1) O que é governança corporativa e como ela é entendida (ou interpretada) no contexto das compras públicas? Quais são as principais dimensões ou instrumentos que compõem a governança nas compras públicas?

Governança corporativa é a maneira como as instituições estruturam a tomada de decisão e o acompanhamento das ações decorrentes. O conceito se estende para a área de compras como um sistema composto pelo conjunto de processos, práticas e regulamentos que visam direcionar, monitorar e controlar a gestão das aquisições.

Nesse sistema estão presentes as dimensões Pessoas, Estrutura/Processos, Desempenho e Controle, que se desdobram em componentes e metodologias. Pela própria natureza do conceito da governança, há destaque para a dimensão Pessoas, pois são elas as responsáveis pela condução das instituições a um nível de maturidade superior àquele em que nos encontramos atualmente e por responder aos anseios da população quanto à qualidade dos resultados entregues.

Nesse sentido, estabelecer um modelo de competências para as funções-chaves, que fundamente a escolha dos ocupantes dos cargos estratégicos da gestão de aquisições, é essencial, dada a responsabilidade inerente e a necessidade de profissionalização da área.

É importante destacar o papel da sustentabilidade nesse sistema. Enquanto alguns a veem como uma dimensão, eu a vejo mais como um valor a ser assimilado, na medida em que deve permear todas as ações e decisões do órgão. A abordagem sistêmica da sustentabilidade aponta para a perenidade das instituições com foco em práticas inovadoras que gerem benefícios à sociedade e às novas gerações. Isso está correlacionado ao próprio conceito da governança. Nada mais sustentável do que ter instituições enxutas, confiáveis, transparentes, eficientes e que cuidam da coisa pública. A estruturação da governança é base para a sustentabilidade das contratações.

Todo esse sistema está ancorado nos pilares da ética, da transparência e da prestação de contas à sociedade e tem como principais instrumentos o plano anual de compras e o plano de logística sustentável. A maturidade na prática da governança e a sistematização do planejamento das contratações e controle das despesas do órgão levam necessariamente ao plano estratégico de aquisições, que deve consolidar as diretrizes e estratégias da administração para um período maior que o exercício orçamentário.

2) Em outubro de 2015, o Tribunal de Contas da União expediu o Acórdão nº.2.622/2015-TCU-Plenário, que ficou conhecido como "Acórdão de Governança de Compras". Como você avalia o grau de maturidade da Administração Pública para receber, absorver e atuar nas frentes apontadas pelo decisum? De 2015 até hoje, você identifica ações, normativos ou iniciativas que evidenciam o esforço, em especial dos Órgãos Governantes Superiores (OGS), em implementar mecanismos de governança?

Em recente relatório divulgado por meio do Acórdão 588/2018, o TCU aponta que apenas 3% das instituições públicas estão em estágio maduro de governança. Também aponta que, em relação à estruturação e implementação de ações relativas à governança e gestão de aquisições, 56% da amostra está em estágio inicial. Esse é o diagnóstico realizado por uma instituição que tem trazido ao debate o tema e atuado em parceria com os órgãos para o aprimoramento da gestão pública. Sendo o conceito e as práticas de governança relativamente recentes, vejo os órgãos se movendo sim, seja pela necessidade de evoluir, ante o cenário político-orçamentário, seja pelas exigências dos órgãos de controle. Vivenciamos um momento em que todos querem entender como esse novo mecanismo opera e quais as responsabilidades inerentes à área de compras.

De todo modo, ainda sinto falta de mais consciência em relação aos papéis a serem desempenhados e de como a atuação de cada um nesse sistema é fundamental para a prestação de um bom serviço ao cidadão. Falta visão sistêmica, alinhamento, integração e foco em resultados.

No contexto, o Decreto Federal 9.203/2017 foi um marco importante, mas, na prática, o grande diferencial tem sido a atuação coordenada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na implementação de um conjunto de novas regras e instrumentos focados na gestão de aquisições. A IN 05/2017 e a IN Conjunta MP/CGU 01/2016, que trata da gestão de riscos e de governança são bons exemplos. De alguma forma, estamos todos - judiciário, legislativo, estados e municípios - olhando e aguardando as inovações trazidas pelo MPDG.

A grande dificuldade está em operacionalizar essas diretrizes e novas exigências sem o devido investimento em estrutura e capacitação das pessoas. Quando falamos em governança, a implementação das metodologias e ferramentas de trabalho, focadas em aprimoramento da gestão, são essenciais para a efetividade daquilo a que ela se propõe. Isso exige especialização e desenvolvimento de competências. A gestão por competências deve ir, portanto, além dos ocupantes dos altos cargos. Precisa alcançar a gestão de projetos e de contratos. Necessariamente, devemos falar em profissionalização da área de compras.

3) O TJDF é uma referência, assim como outras instituições, no desenvolvimento e implementação de mecanismos de governança em compras. Poderia expor para nós alguns deles, destacando o que foi essencial no percurso de implantação e quais os maiores desafios enfrentados (e se possível, como foram contornados)?

O TJDF compreendeu a importância estratégica da gestão de contratações, considerando que os resultados positivos dos esforços nesta área impactarão diretamente na qualidade da prestação jurisdicional. Assim, tomamos como oportunidade o diagnóstico e as recomendações apresentados pelo TCU no Acórdão 2.743/2015 – Plenário, específico para o Tribunal. Mesmo parecendo tratar-se de algo distante e de difícil aplicação, o que exigiu e continua exigindo estudo e estratégia de implementação, os benefícios e a segurança que a governança de aquisições pode agregar ao processo de trabalho têm sido percebido por todos.

Começamos o projeto de estruturação com a elaboração de diretrizes gerais e específicas para as áreas, que, a princípio, parecem simples, mas não são. Estas políticas, que são o "guarda-chuva" para a gestão e que se desdobram em metodologias e projetos específicos, precisam refletir efetivamente o norte a ser seguido. Por isso, em termos estratégicos, concomitantemente à elaboração desses novos normativos, fortalecemos a fase de planejamento das contratações, com a exigência da formalização dos estudos preliminares e do plano anual de contratações.

Nesse contexto, o processo decisório foi revisado e passou a contar com a atuação de um comitê formado por integrantes da área administrativa e por um juiz assistente da Presidência. Passamos a ouvir mais os gestores, a dar maior transparência às decisões e aos atos praticados em licitações e contratos. Em paralelo, estabelecemos as trilhas de aprendizagem para as funções-chaves, e estamos alinhando a gestão por competências à escolha dos ocupantes dos cargos estratégicos da área de aquisições.

Todas essas iniciativas visam dar mais sentido e legitimidade ao trabalho de estruturação da governança, que não seria possível sem o patrocínio da alta administração e o engajamento de representantes dos setores envolvidos no projeto.

Por outro lado, ainda estamos dando os primeiros passos em gestão de riscos. Apesar de já ter sido publicada a política e haver um esforço concentrado na criação da metodologia, ainda há muito o que ser assimilado e incorporado aos processos e à tomada de decisão. Penso que com o amadurecimento nesse tema e nos procedimentos de planejamento, começaremos a romper com a cultura do atendimento imediato à necessidade, sem avaliar os custos envolvidos, e do corporativismo setorial, onde residem algumas resistências. De todo modo temos consciência de que ainda há ajustes a serem feitos no sistema atual. A mudança de paradigmas se dará de forma gradual, com estratégia de convencimento, e na medida em que houver mais estrutura e aprimoramento unidades gestoras.



4) Um instrumento de governança de que muito se tem falado é a gestão de riscos. Qual sua avaliação sobre os ganhos possíveis a partir da formalização da gestão de riscos das contratações, antes realizada, em muitos casos, de maneira intuitiva e informal? O processo de gestão de riscos pode ajudar a elevar o tema de compras públicas a um nível mais estratégico dentro da organização?

Se a pretensão é elevar as compras públicas a um nível estratégico, a maturidade em gestão de riscos certamente contribuirá para esse processo. Ela muda a forma como fazemos gestão, focando no controle preventivo, além de oferecer mais segurança para administrar as incertezas e minimizar os efeitos dos problemas que podem acontecer no decorrer das contratações. Contudo, o gerenciamento de riscos é muito maior que a formalização, o que já é um ganho. Mas, se restrita somente a esta fase, e é o que tem acontecido na prática, será apenas mais uma atribuição para o gestor, além de muitas outras formalidades exigidas.

A metodologia precisa ser assimilada e incorporada às fases do processo de contratação sim, mas também precisa de estratégia de comunicação, tendo em vista a tomada de decisão tempestiva, com monitoramento da performance do risco. Além disso, precisamos ter consciência de que a gestão muda de acordo com o estágio de amadurecimento ou de acordo com a estratégia da organização. Por isso é importante ter conhecimento dos riscos envolvidos diante da realidade de cada órgão. Essa consciência define o apetite ao risco que está diretamente relacionado ao ganho de eficiência dos processos.

Assim, a disseminação e a sistematização da avaliação de eventos com base em probabilidade de acontecer e impactos relacionados trarão mais segurança, por exemplo, ao tratamento das inconformidades, ao dimensionamento de controles e à priorização e monitoramento de planos. De novo, estamos falando de gestão do conhecimento, que exige investimento em ferramentas apropriadas e capacitação para tornar a metodologia robusta de modo que efetivamente auxilie, em todos os níveis, na escolha do melhor caminho a ser tomado.

5) Como você avalia o papel dos órgãos de controle, interno e externo, no ciclo desenvolver, implantar, monitorar e melhorar continuamente a governança na Administração, em especial, nas compras públicas?

Sou uma entusiasta do movimento criado pelo TCU de investir e sistematizar novas práticas de controle preventivo. Realizar ciclos de fiscalização e avaliação, visando a entrega de diagnósticos e a melhoria da governança nas instituições, tem sido o grande impulso para a estruturação e aperfeiçoamento da gestão pública nos últimos anos.

Se os resultados nos órgãos ainda são incipientes, isso se deve ao fato de que estão envolvidos vários mecanismos a serem estruturados e variáveis culturais que precisam ser vencidas, acumuladas com a falta de investimento em profissionalização e valorização daqueles que atuam diretamente na gestão.

Ainda assim, apesar de a CGU também protagonizar excelentes iniciativas, vejo os órgãos de controle interno ainda tímidos nessa contribuição. A recomendação recente para que seja segregada e evitada a cogestão entre a auditoria e as atividades de controle ainda gera desconforto da área na relação direta com os gestores, mesmo estando prevista a possibilidade de atuarem como consultores.

Ao mesmo tempo, se ainda sentimos certa insegurança jurídica com a ausência desse setor no curso do processo de contratação, uma vez que ficaram mais evidentes as nossas fragilidades em gestão, cada vez mais percebemos a importância do controle preventivo realizado ao longo do processo de trabalho.

Desse modo, de novo a Gestão de Riscos entra como protagonista, fortalecendo a necessidade de pontos de controle estabelecidos a partir da avaliação dos riscos inerentes ao negócio e ao processo. No entanto, penso que nessa transição precisamos da expertise da área de controle no desenvolvimento de metodologias e no aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, mesmo que seja com palestras de sensibilização e rodas de conversa.

6) O movimento de centralização de compras vem ganhando mais espaço na Administração Pública, seja federal, estadual ou distrital. Como avalia o posicionamento do assunto "Governança em Compras Públicas" nesse contexto? E quais os principais benefícios ou dificuldades/sensibilidades pode identificar nessa interação Centralização de Compras - Governança?



Se bem delineado o escopo de atuação, a centralização de compras talvez seja o estágio mais desenvolvido e sofisticado da governança em compras públicas. Esse processo exige mudanças estruturais, especialização, mensuração de desempenho, planejamento refinado, integração de informações e gestão do conhecimento, além de muita estratégia no desenvolvimento dos projetos e na viabilização das soluções.

As compras compartilhadas ou as centrais, a exemplo da Central de Compras do Governo Federal, tem se tornado celeiros de inovações para toda a Administração Pública e de fomento a novos mercados.

Chegar a tal estágio, entretanto, exige visão estratégica e investimento em capacitação e qualificação do quadro, além da instrumentalização do setor, o que não tem sido a prática da maioria dos órgãos. O que assistimos diariamente é a utilização do mecanismo da Intenção de Registro de Preços, previsto no Decreto 7.892/2013, quando divulgada no Comprasnet.

Mesmo seguindo todas as regras, a forma como tem acontecido a participação dos órgãos nas licitações com a intenção de registro não agrega tanto valor como quando feita com planejamento e integração dos participantes. Podemos ter certo ganho de escala e a redução de custos relativos à concentração da aquisição em uma única licitação, mas é pouco frente ao potencial que o compartilhamento de compras pode trazer para a Administração Pública.

7) Se pudesse elaborar um roteiro "10 passos para implementar Governança em Compras Públicas na sua instituição", quais seriam eles? E quais os conselhos poderia dar aos gestores?

O material disponibilizado pelo TCU em sua página na internet é rico, mesmo se tratando apenas de um referencial. Há ali os componentes básicos para a estruturação da governança e da gestão de aquisições no setor público. Partindo, portanto, da experiência do TJDF, que utilizou basicamente o diagnóstico e as recomendações feitas pelo TCU a partir de uma fiscalização realizada em 2014, recomendo o seguinte:

1. Análise de cenário: faça uma análise honesta da área de aquisições e mapeie os pontos fortes, as fragilidades, as oportunidades e as ameaças à luz dos componentes da governança recomendados pelo TCU;
2. Benchmarking: busque boas práticas de outros órgãos, mas entenda que os atores e o modelo como a instituição organiza seus processos de trabalho são particulares. Para que haja legitimidade na estruturação dos mecanismos, é necessário olhar para dentro, entender o estágio em que se encontram os papéis definidos e a cultura

e necessário olhar para dentro, entender o estágio em que se encontram, os papéis definidos e a cultura predominante na organização;

3. Patrocínio: desenhe um projeto de implementação e busque o apoio da alta administração. Apresente o cenário atual e a segurança que a governança de aquisições pode trazer para a tomada de decisão do ordenador de despesas e para resguardar e conduzir a organização de forma mais eficiente e transparente em direção aos resultados esperados;

4. Grupo de trabalho: a partir do patrocínio da alta administração, institua um grupo de trabalho multidisciplinar em que estejam presentes todas as partes diretamente interessadas ou afetadas pelo novo modelo: alta administração, jurídico, compras, auditoria, ouvidoria, planejamento estratégico, áreas demandantes, RH e TI (envolva sempre a TI, eles já estão neste caminho há algum tempo);

5. Plano de ação: pactue um plano de trabalho, prazos e resultados a serem entregues com responsáveis pelas ações. Monitore o plano com reuniões periódicas, atento à qualidade e ao alinhamento das ações;

6. Envolvimento: envolva as pessoas. Promova oficinas, grupos paralelos de discussão. Ouça o que os gestores de contratos têm a dizer. Eles podem contribuir muito para uma governança mais legítima. Afinal, este sistema também tem por finalidade resguardar o trabalho realizado pelos gestores;

7. Alinhamento: cuide para que as políticas, diretrizes, objetivos, indicadores e metas instituídos sejam factíveis e alinhadas ao planejamento estratégico do órgão;

8. Comunicação: informe, divulgue e dê transparência ao processo de trabalho e às entregas realizadas;

9. Foco em pessoas e riscos: entenda que a gestão por competências e a gestão de riscos são complexas, mas essenciais para dar sentido à governança. Gaste mais tempo e esforços aqui. Institua planos de ação específicos e monitore. Delinear as responsabilidades e competências essenciais das funções-chaves da área de aquisições e buscar um modelo alinhado à capacitação dessas pessoas podem trazer o envolvimento e o gás extra para a continuidade do projeto, além de já começar a mitigar os riscos relativos a esta dimensão;

10. Estratégia: todo esse trabalho exige muita estratégia e convencimento. Portanto, em paralelo à estruturação dos mecanismos da governança, uma boa medida é a revisão do processo de planejamento das contratações. Já existe um comitê de contratações? A Casa já possui um plano anual de contratações? Essas duas práticas podem agregar experiência e dar saltos de aprendizado ao processo de trabalho.

Se a mim fosse permitido dar apenas um conselho, eu diria: “saiam de suas ilhas e dialoguem”. A metodologia que o órgão precisa para aprimorar o processo de gestão pode estar sendo utilizada pelo setor ao lado. Além disso, sejam humildes e lembrem-se de que há sempre o que aprimorar. Estamos todos aprendendo uma nova forma de fazer gestão pública.

Isabella Brito é servidora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, graduada em Administração, com pós-graduação em Gestão Pública e Gestão de Projetos. Responde atualmente pela Secretaria de Recursos Materiais, área responsável pela gestão de contratações e pela gestão de materiais do TJDFT.

Virgínia Bracarense Lopes é Diretora na Central de Compras, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com experiência no setor público, especificamente na área de recursos logísticos e compras públicas; acompanhamento e assessoramento em contratações; coordenação e acompanhamento de projetos; auxílio nas funções de planejamento e gestão orçamentária/contratual. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com especialização em Direito Público e graduação em Direito (UFMG) e Administração Pública (Escola de Governo/Fundação João Pinheiro-MG).



◀ Entrevista sobre arbitragem em compras públicas com o professor e advogado Cesar Pereira

Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal

