

Enap

Escola Nacional de
Administração Pública

Planejamento e Governança em Compras Públicas

Renato Fenili

Enap

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



Sumário



1. Introdução

2. **Governança** de compras e contratações

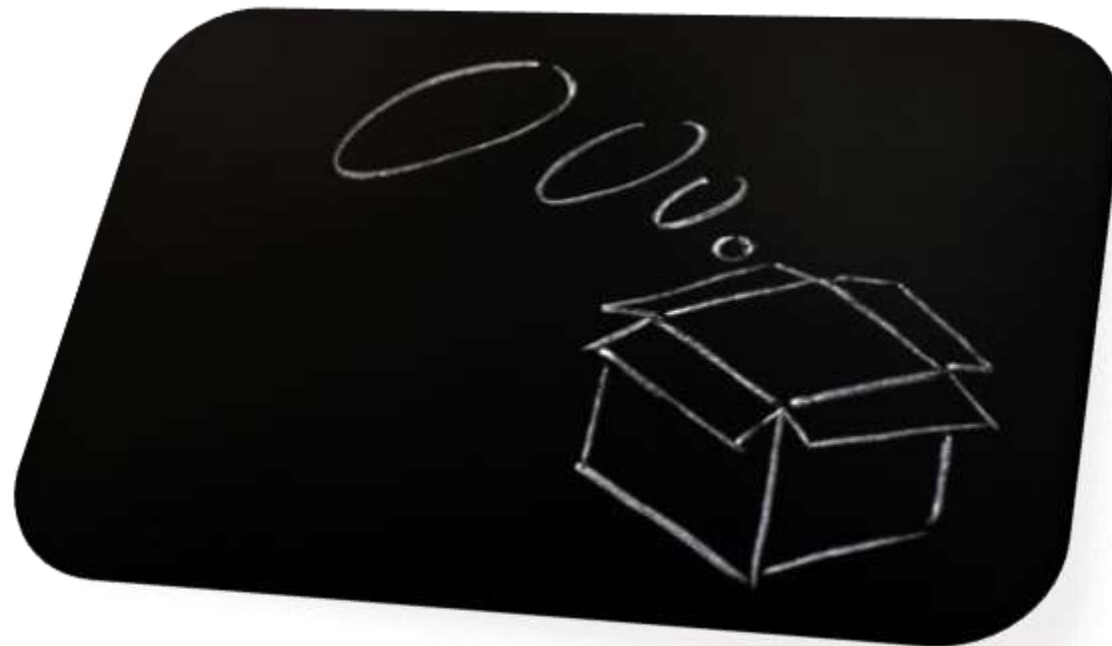
2.1. O que é governança?

2.2. Como medir o **desempenho** nas compras públicas?

2.3. **Inovação** e compras públicas

2.4. **Centrais de compras** (estrutura e funções principais)

Introdução



Introdução

Qual a abordagem adequada que devemos conferir às compras públicas?

Um processo inerente ao direito administrativo, compondo subsistema da gestão de materiais e serviços?

Ou um processo inerente à **logística**, cuja condução é pautada por normas legais?



Introdução

Há espaço para falarmos de práticas de gestão em compras públicas?



Práticas de gestão e o rito processual

- Como elaborar especificações
- Termo de referência – estruturação e preenchimento
- Estimativa de despesas – ferramentas
- Rotinas de elaboração de instrumentos convocatórios
- Definição de instâncias decisórias
- Rotinas de fiscalização contratual
- Rotinas de instrução de processos de sanção administrativa
- Gestão de pessoas
- Gestão de riscos
- Etc.

Introdução

Quer dizer que falar de gestão e governança é importante??



GOVER
INAVINÇA

O que é governança?

Qual a diferença entre governança e gestão?



Governança das Aquisições

Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU, Referencial Básico de Governança no setor público.)

Governança das Aquisições

ALMEJA...	OBJETO	ATRAVÉS DE MECANISMOS DE...
<ul style="list-style-type: none">• Avaliar• Monitorar• Direcionar	A gestão!	<ul style="list-style-type: none">• Liderança;• Estratégia• Controle

Mecanismos de Governança



Liderança e Governança

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (***Referencial Básico de Governança, TCU, 2014***)

Sem liderança, não se faz governança?

A liderança se dá sobre pessoas ou sobre processos?

E se os gestores estiverem desmotivados? *Bye bye* governança?



Objetivo da governança das aquisições

O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização. (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU)

Governança X Gestão das Aquisições

*Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. **Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa. [continua]***

Governança X Gestão das Aquisições

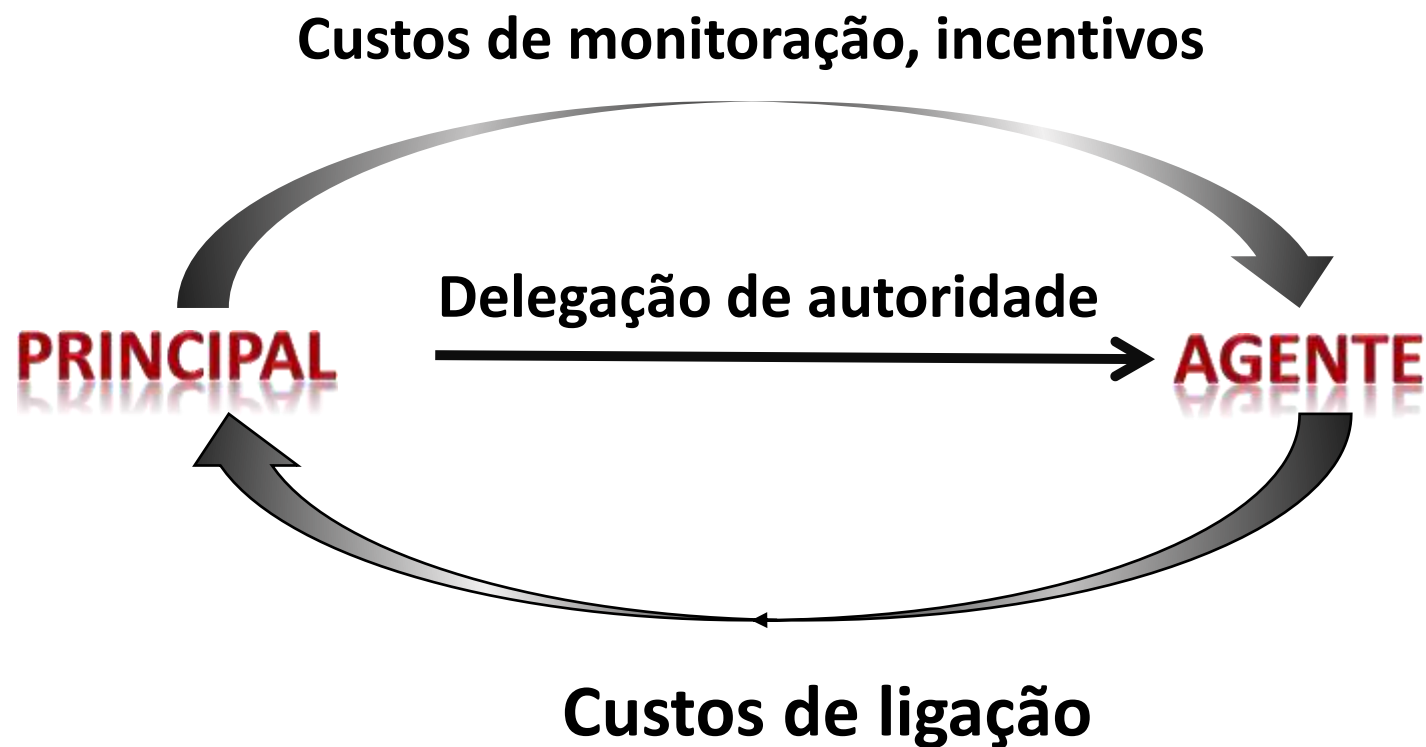
*Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o **controle da gestão é função da governança**, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos. (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU)*

Colocando os “pingos nos is”



TEORIA DA AGÊNCIA

Relação de agência = relação na qual o principal contrata um agente para a realização de algo em seu favor.



TEORIA DA AGÊNCIA

Pressuposto 1: O agente é contratado porque possui mais informação a respeito da ação a ser realizada do que o principal (*Assimetria de informação*).

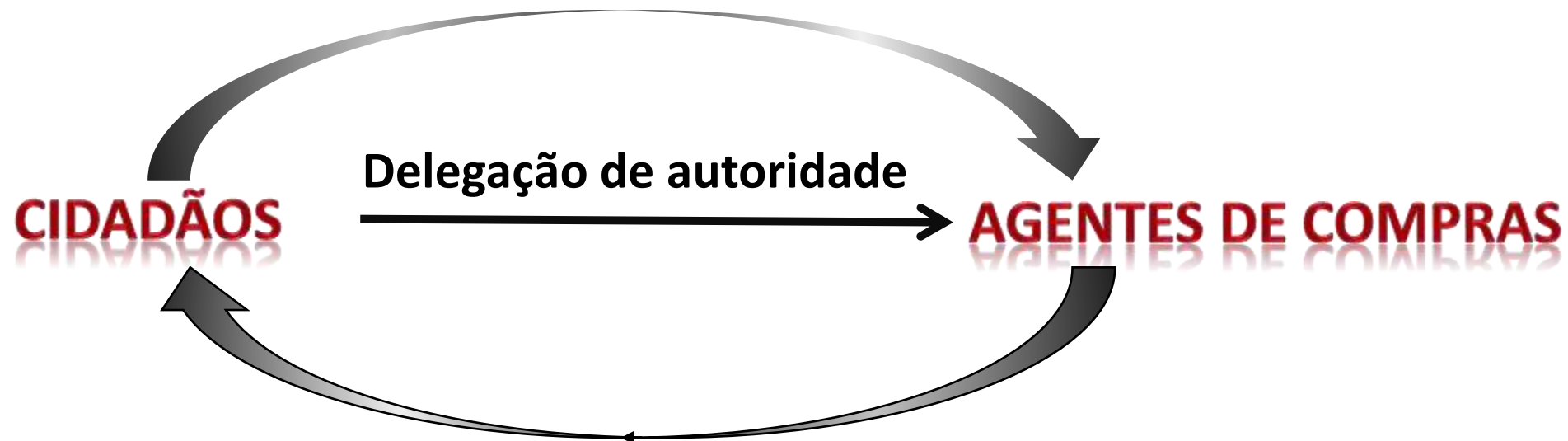
Pressuposto 2: O agente tende a empreender menores esforços, bem como a agir em interesse próprio (*Oportunismo*).

Agentes e Principal na governança pública



TEORIA DA AGÊNCIA

Remuneração, fiscalização social, controle etc.



Accountability (governo aberto), limites à discricionariedade etc.

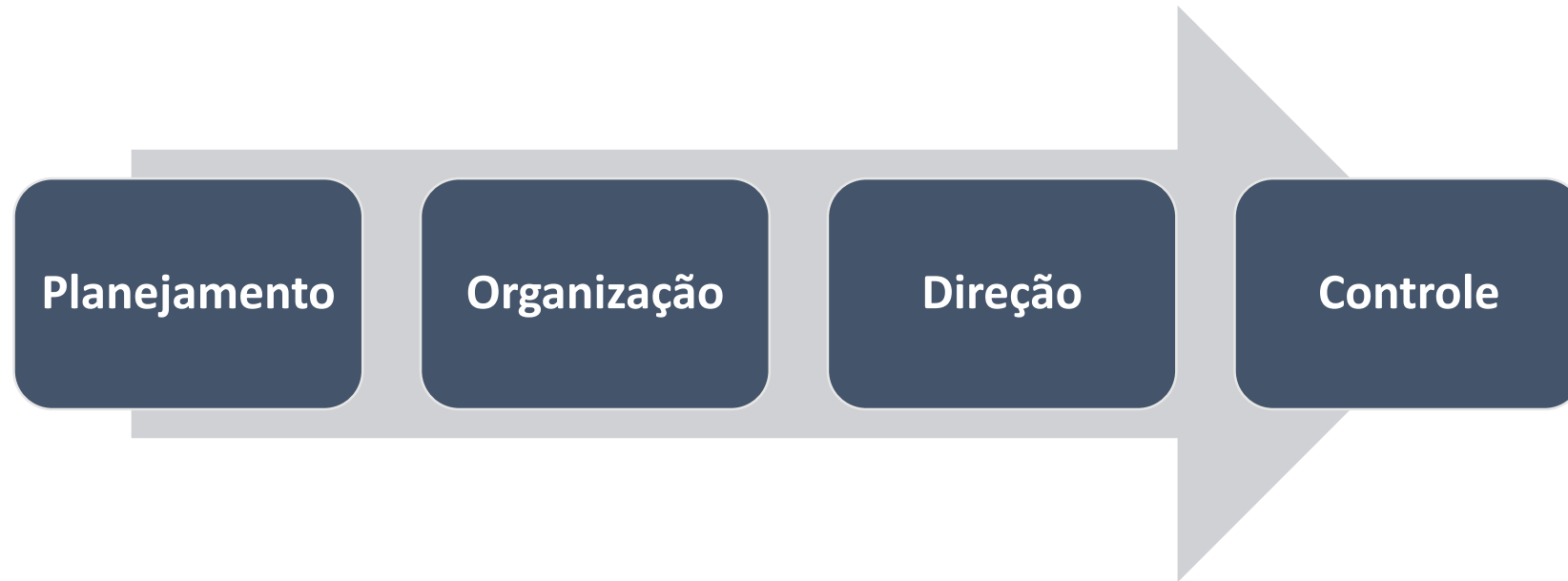
Governança



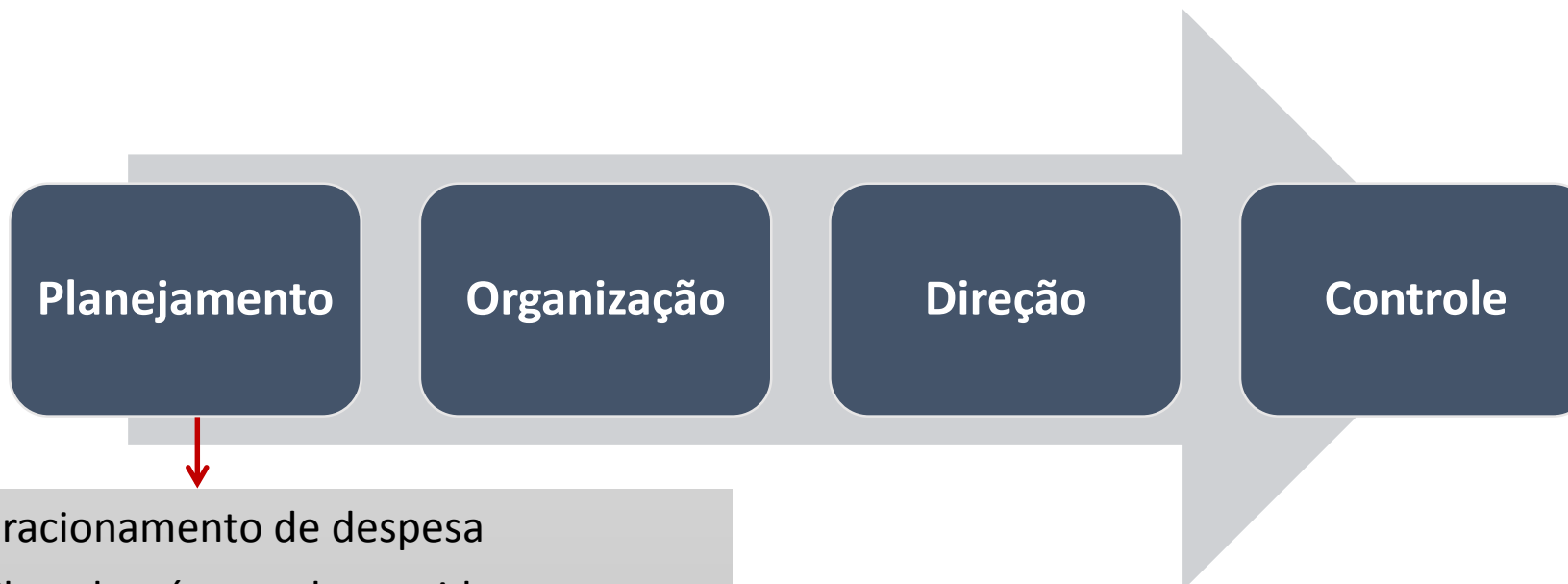
Governança é o conjunto de processos, políticas, normas e instituições que regulamentam a **maneira de se administrar**. A preocupação da governança é criar um conjunto eficiente de mecanismos que assegure que a atuação organizacional esteja alinhada com o interesse dos stakeholders.

Conceito adaptado a partir do IBGC

Governança e as Funções administrativas



Indícios de falta de governança nas compras



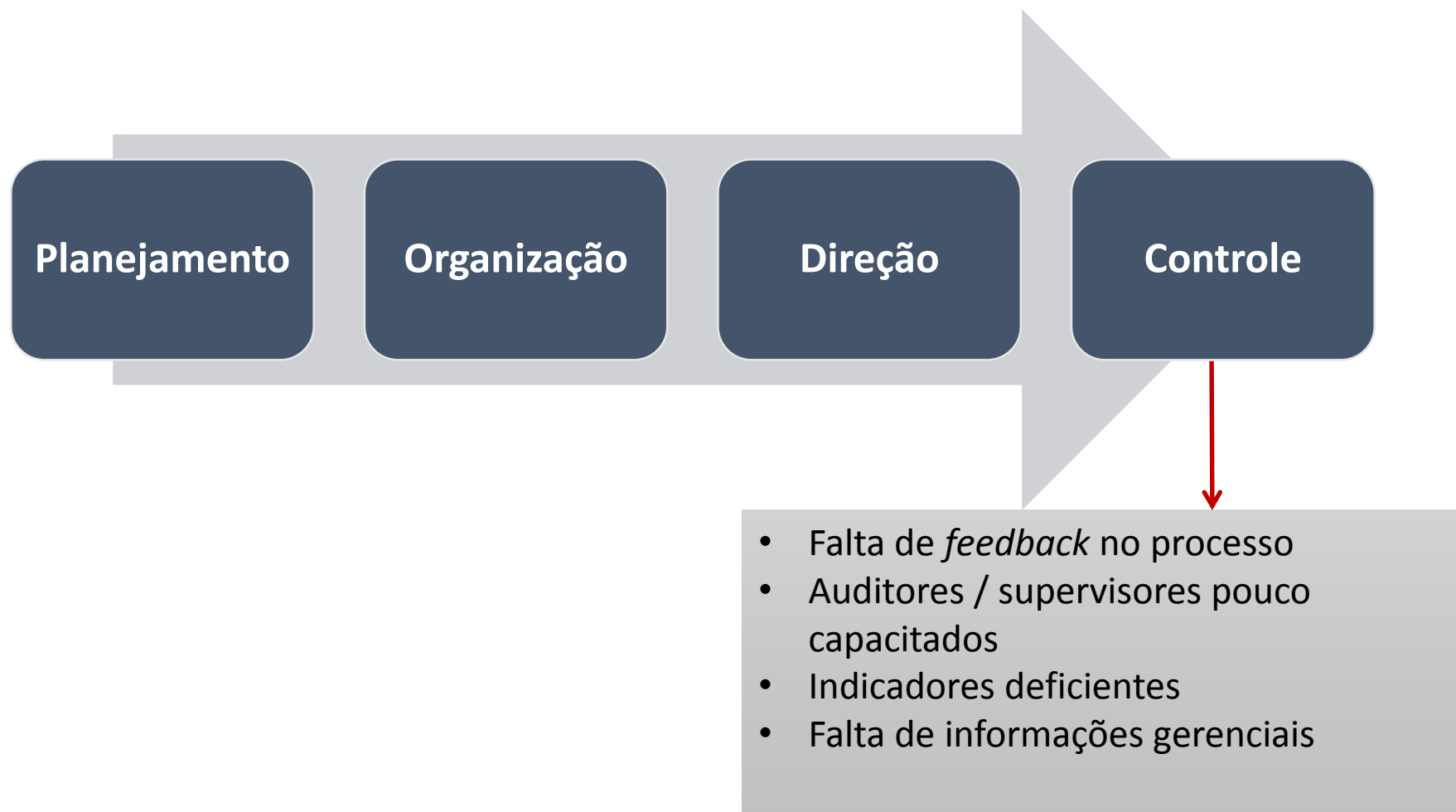
- Fracionamento de despesa
- Elevado número de supridos
- Compras repetidas do mesmo objeto
- Compras emergenciais
- Execução orçamentária insatisfatória
- Falta de padronização
- Ausência / falhas no PLS
- Etc.

Indícios de falta de governança nas compras

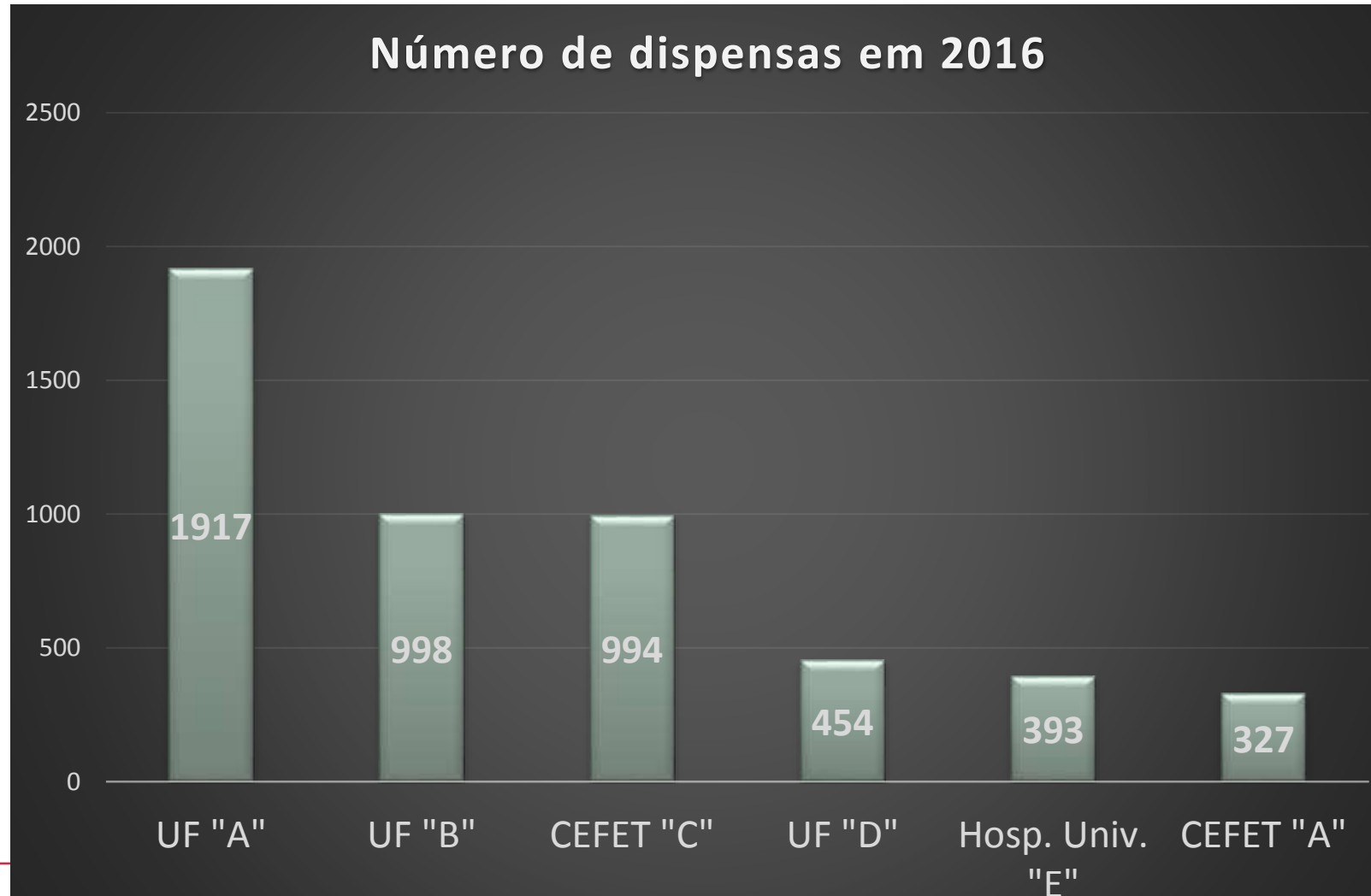




- Gestão de pessoas insatisfatória
 - Aprendizado individual / equipe
 - Competências
 - Capacitação
 - Motivação
 - Liderança
 - Desenvolvimento profissional



Indícios de falta de governança nas compras



Indícios de falta de governança nas compras

CEFET "C"

5 aquisições
de bebedouro

4 aquisições
de medalhas

5 aquisições
de
ventiladores

5 aquisições
de extintores

5 aquisições
de vidro

O TCU e a governança em compras e contratações públicas



Avaliação de práticas de governança adotadas pela APF

Acórdão	Órgão / Entidade
2.352/16 – Plenário	TRT 3ª Região
1.545/16 – Plenário	UF Ceará
1.414/16 – Plenário	Finep
2.831/15 – Plenário	STJ
2.749/15 – Plenário	UFRN
2.743/15 – Plenário	TJDFT
2.622/15 – Plenário	MPOG
2.328/15 – Plenário	Diversos

Governança de compras e contratações



Estabelecer formalmente:

- **Objetivos organizacionais** para a gestão das aquisições;
- **Iniciativas** para atingir esses objetivos;
- Pelo menos um **indicador** para cada objetivo;
- **Metas** para cada indicador;
- Mecanismos para que a alta administração possa acompanhar o **desempenho** da gestão das aquisições.
- **PLS!!!**

Governança de compras e contratações



Estabelecer diretrizes para a área de aquisições, incluindo:

- Estratégia de **terceirização**
- Política de **compras**
- Política de **estoques**
- Política de **compras conjuntas**

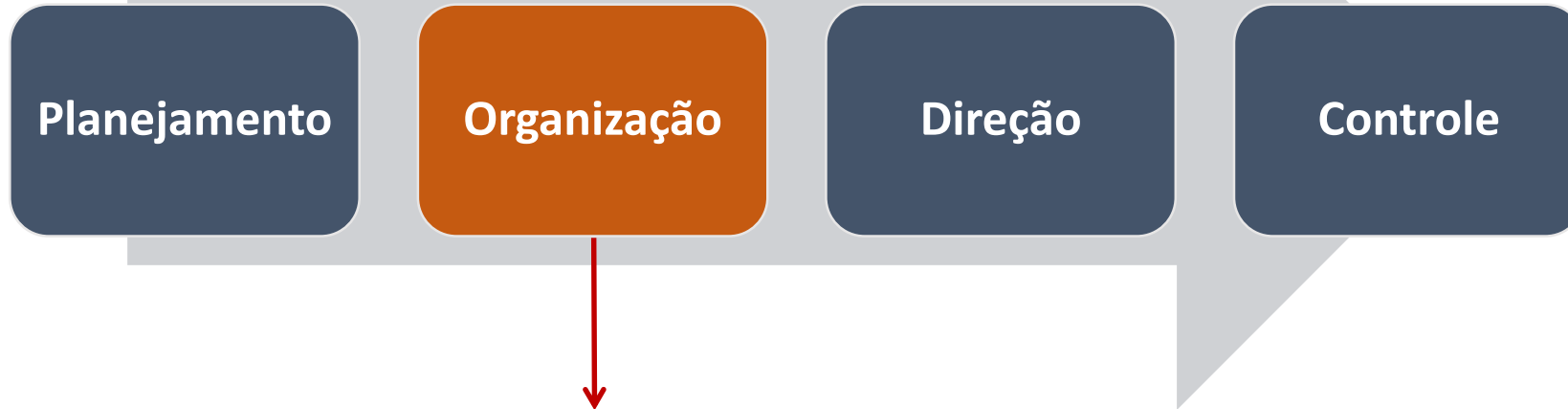
Governança de compras e contratações



Executar processo de planejamento, contemplando:

- Elaboração de **plano (anual) de contratações**;
- Aprovação, **pela mais alta autoridade da organização**, do plano;
- **Divulgação do plano na internet**
- Acompanhamento da execução do plano, para **correção de desvios**

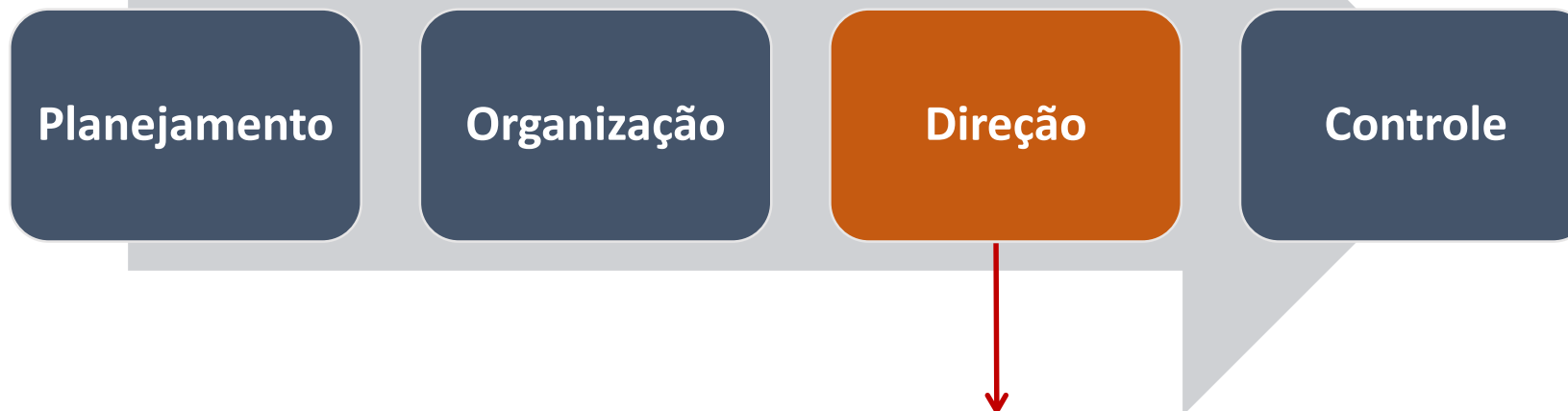
Governança de compras e contratações



Estabelecer em normativos internos:

- **Atribuições e responsabilidades** dos dirigentes;
- **Política de delegação de competências** para autorização de contratações;
- Atribuição a um **comitê multidisciplinar** a função de *staff* afeta às decisões relativas às aquisições;

Governança de compras e contratações



Estabelecer ou elaborar:

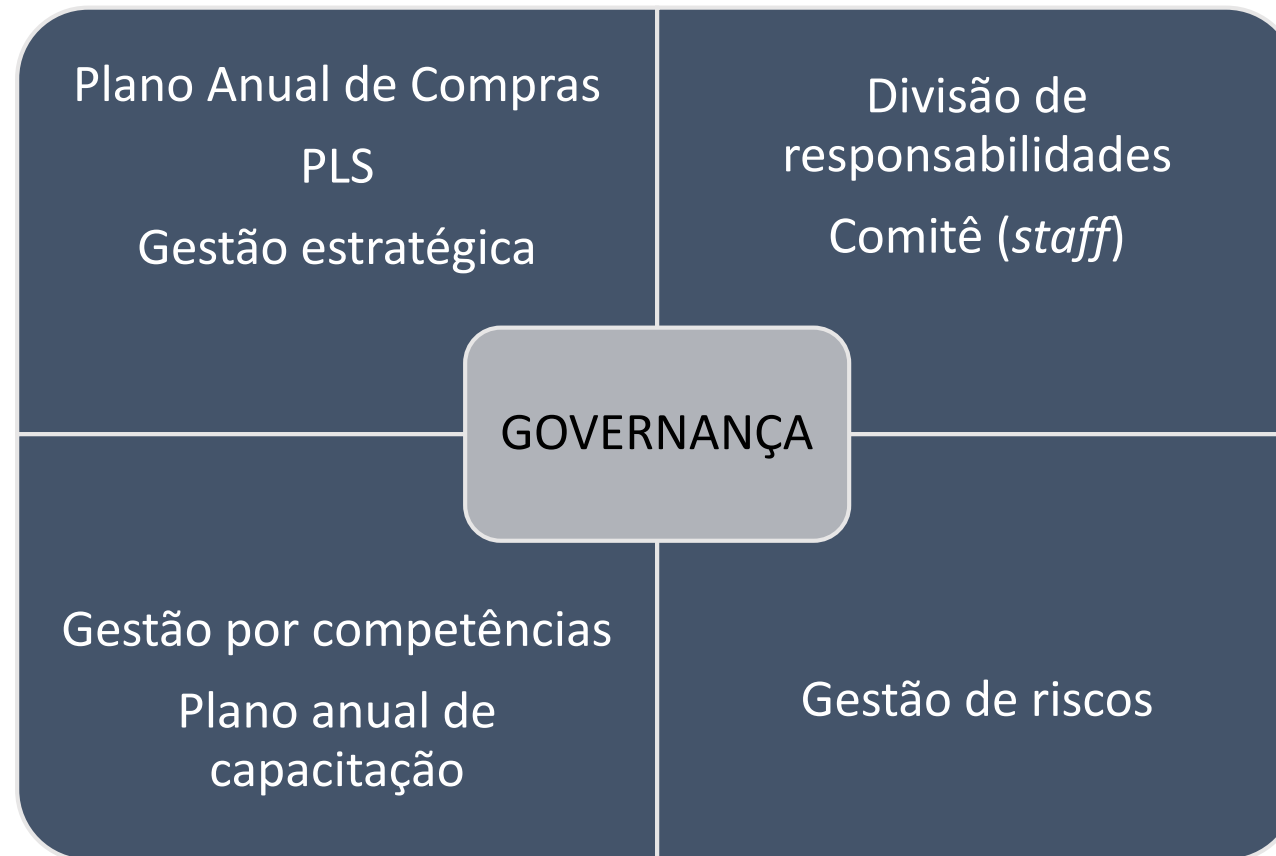
- **Plano anual de capacitação** (inclusive em gestão de riscos);
- **Modelo de competências** para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;
- **Escolher os ocupantes das funções-chave** na área de aquisições com base em **perfis de competências** definidos no **modelo anterior**.

Governança de compras e contratações

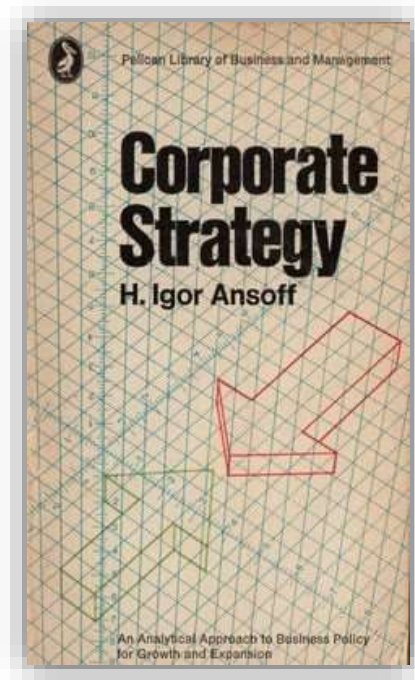


- **Gestão de riscos** (controles internos – preliminar e concomitante)
- Auditorias internas e execução de planos de ação
- Auditorias externas

Governança de compras e contratações



Hora da historinha...a tal da perda de foco no desempenho



Henry Mintzberg



Desempenho - e seu nível de abstração -



Quais os indicadores de desempenho das compras e contratações públicas?



Como medir o desempenho nas compras públicas?



- Número de licitações / ano;
- “Economia” na licitação (estimado *versus* contratado);
- Custo do processo (???)
- Interstício demandado para sua conclusão
-

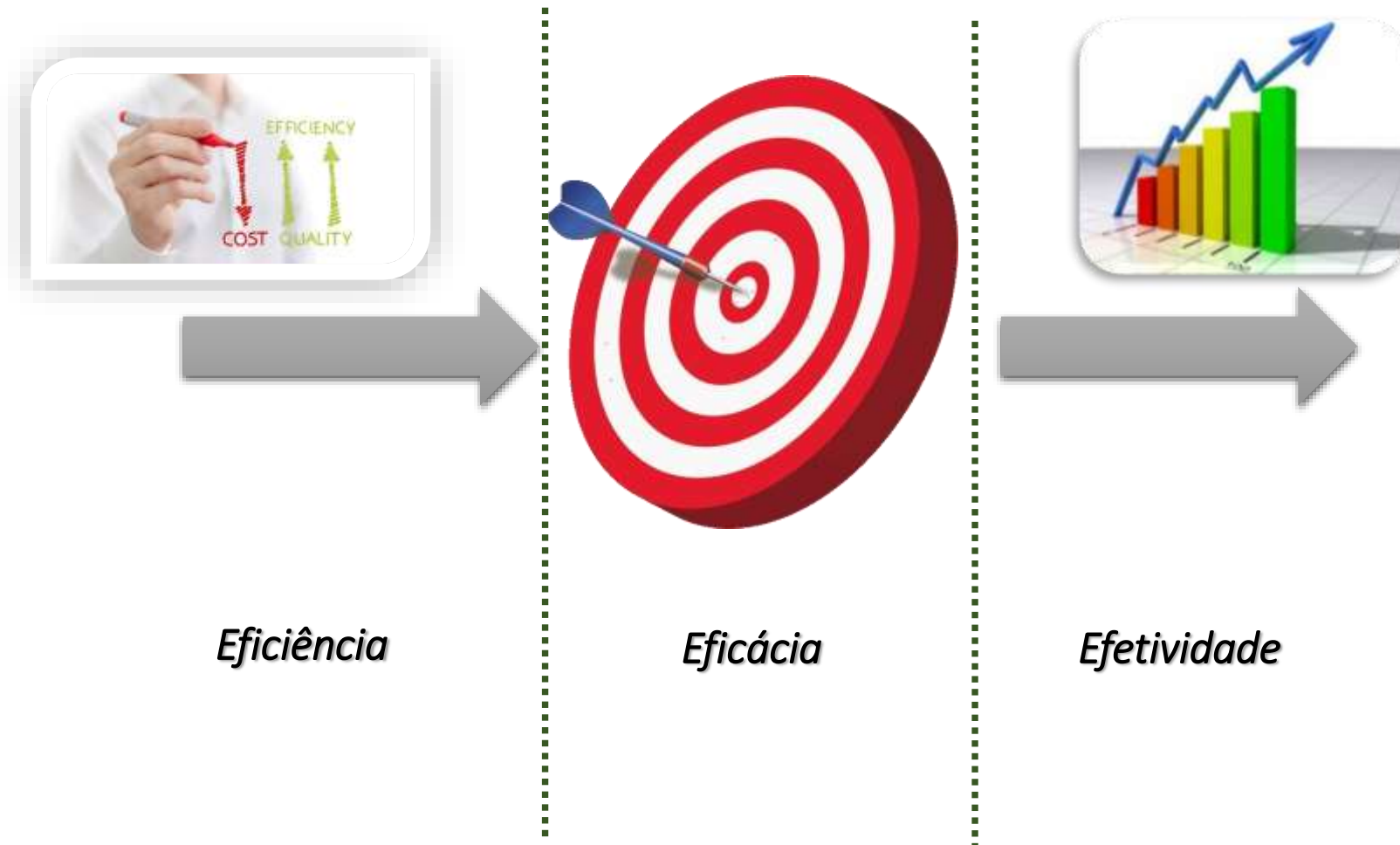
Como medir o desempenho nas compras públicas?

Antes de pensar em indicadores...



Como medir o desempenho nas compras públicas?

O que queremos de uma compra pública?



Como medir o desempenho nas compras públicas?

Atributos de desempenho das compras públicas (visão usual)



...ok, mas é só isso?

Art. 3º *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

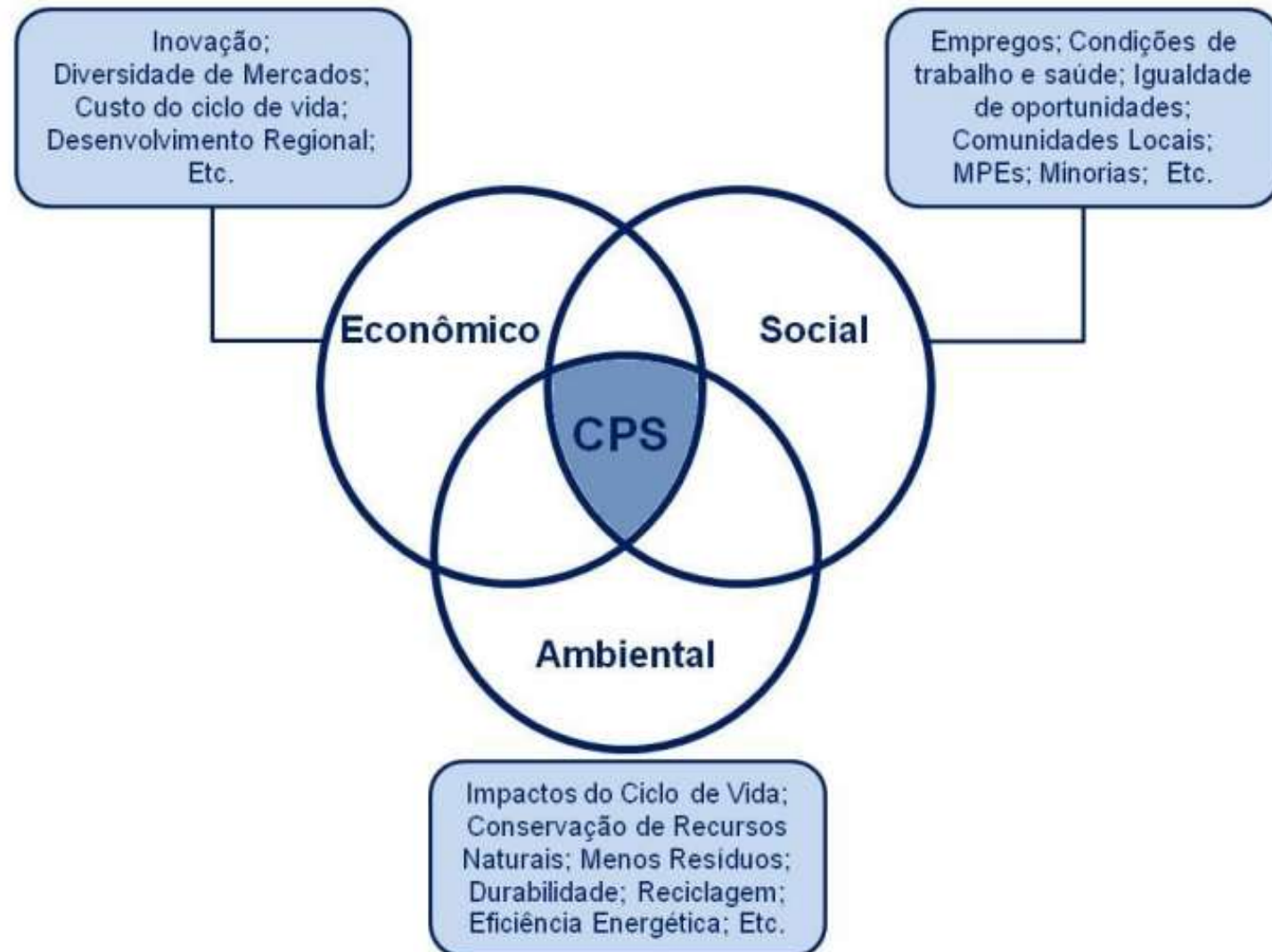
Contratação Pública Sustentável

Contratação Pública Sustentável é o processo por meio do qual as organizações [públicas] satisfazem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que se atinja o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas também, para a **sociedade** e a **economia**, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p.10).

Erro de abordagem

*Em geral, as organizações adotam uma **visão incompleta** do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, das licitações sustentáveis, **priorizando a temática ambiental em detrimento da social e da econômica** (MEEHAN; BRYDE, 2011)*

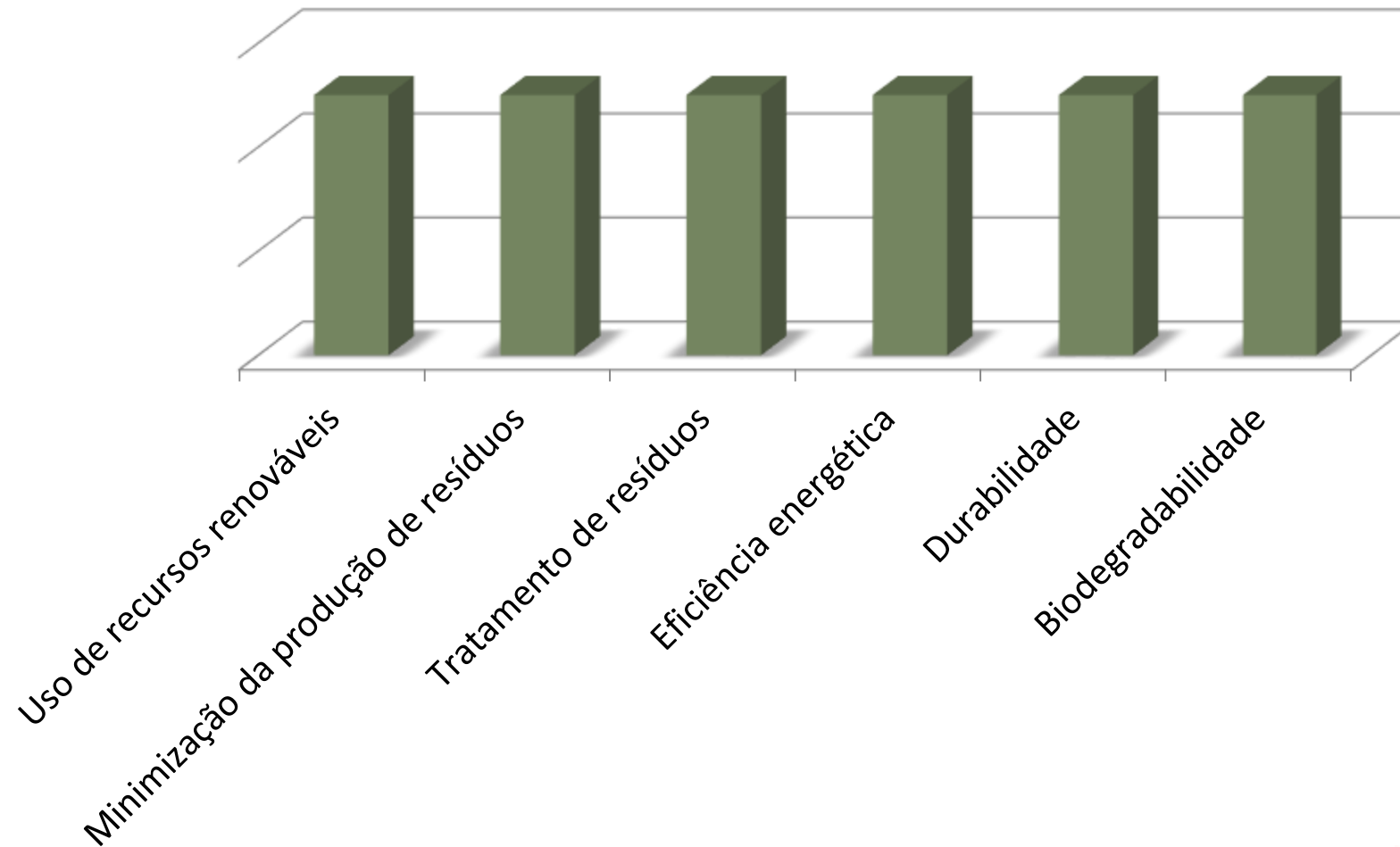
Como medir o desempenho nas compras públicas?



Como medir o desempenho nas compras públicas?

Fatores da sustentabilidade

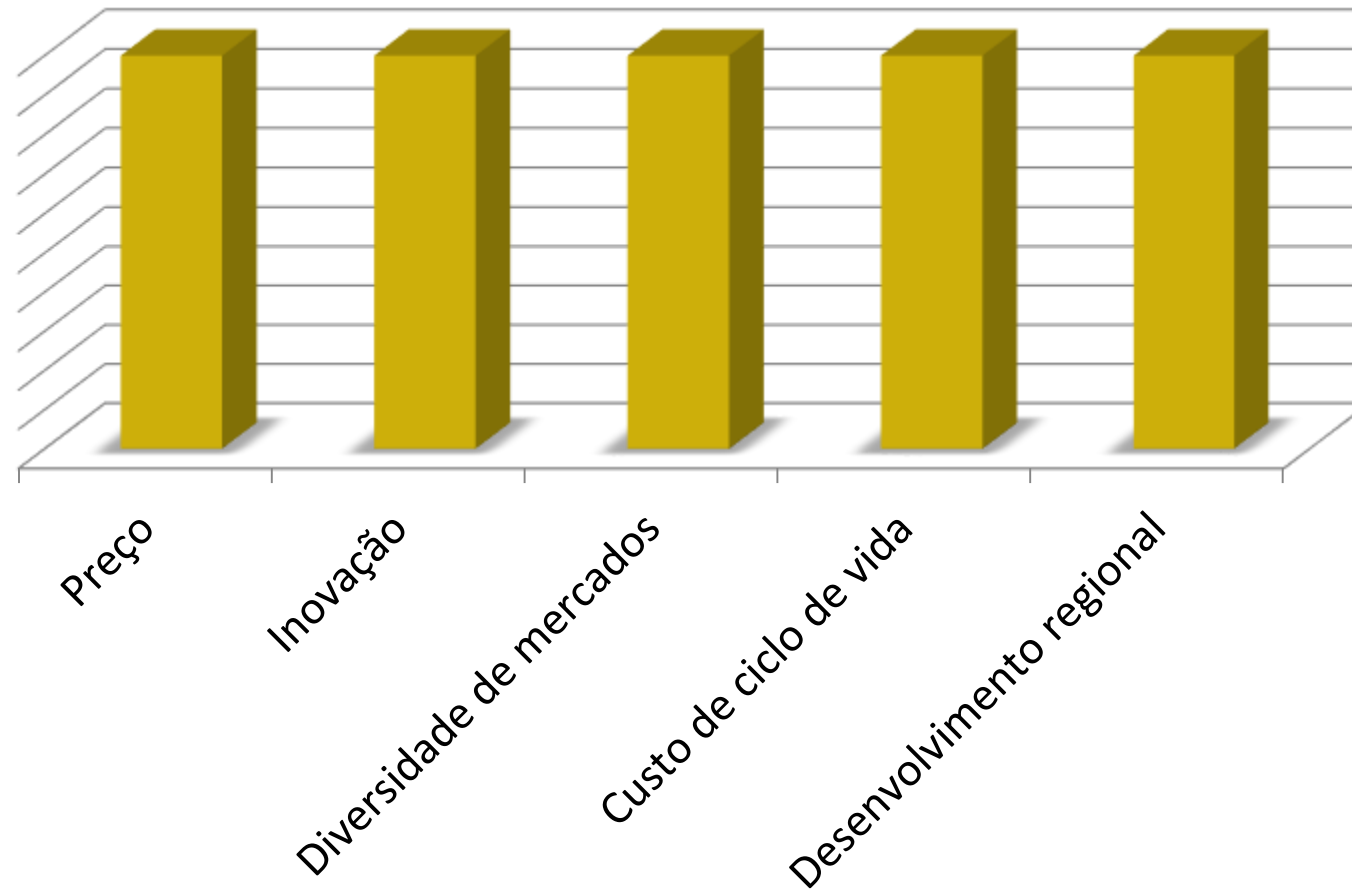
Ambiental



Como medir o desempenho nas compras públicas?

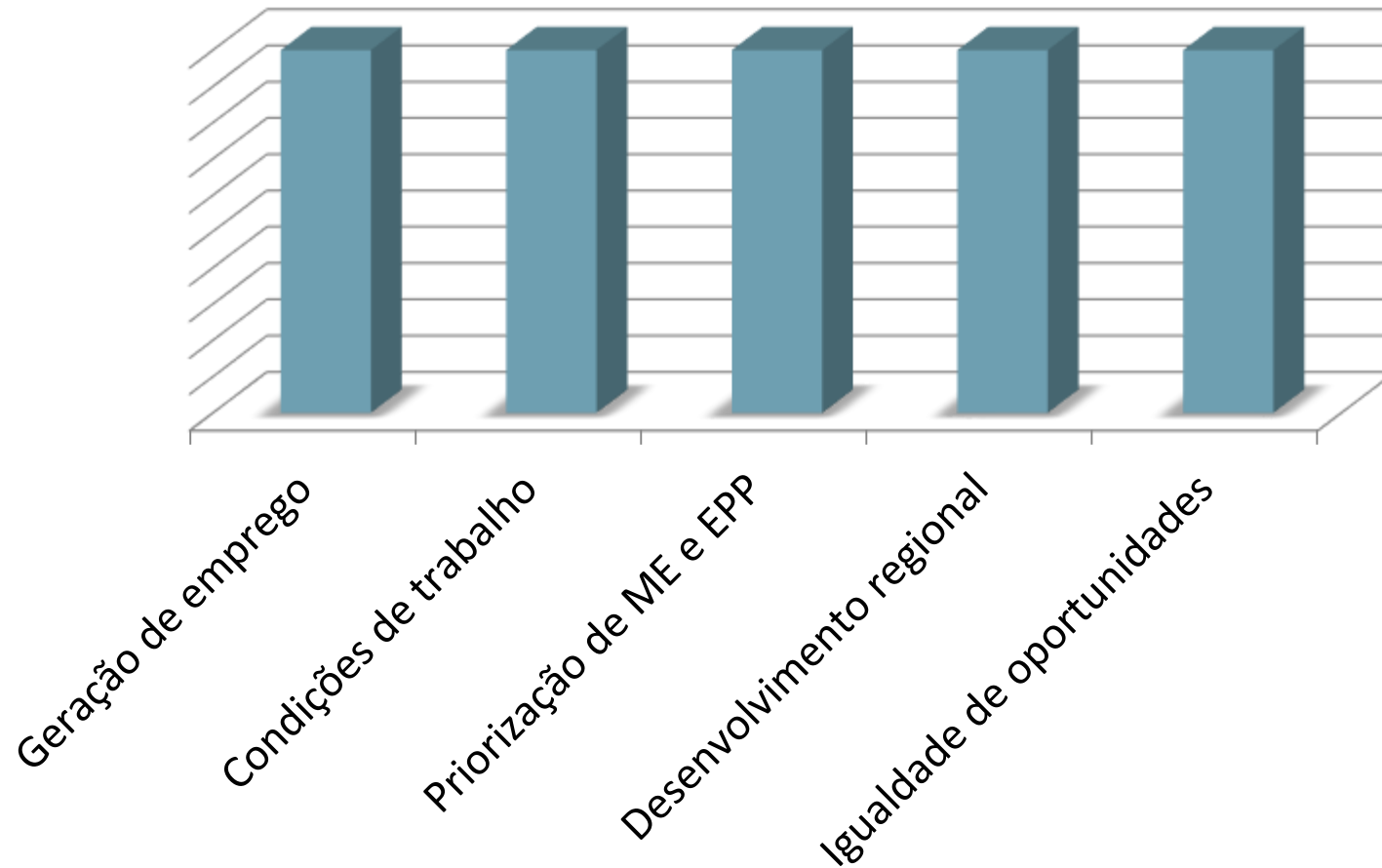
Fatores da sustentabilidade

Econômico



Como medir o desempenho nas compras públicas?

Fatores da sustentabilidade Social



...ok, mas é só isso?

LAI, Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (BRASIL, 2011a)

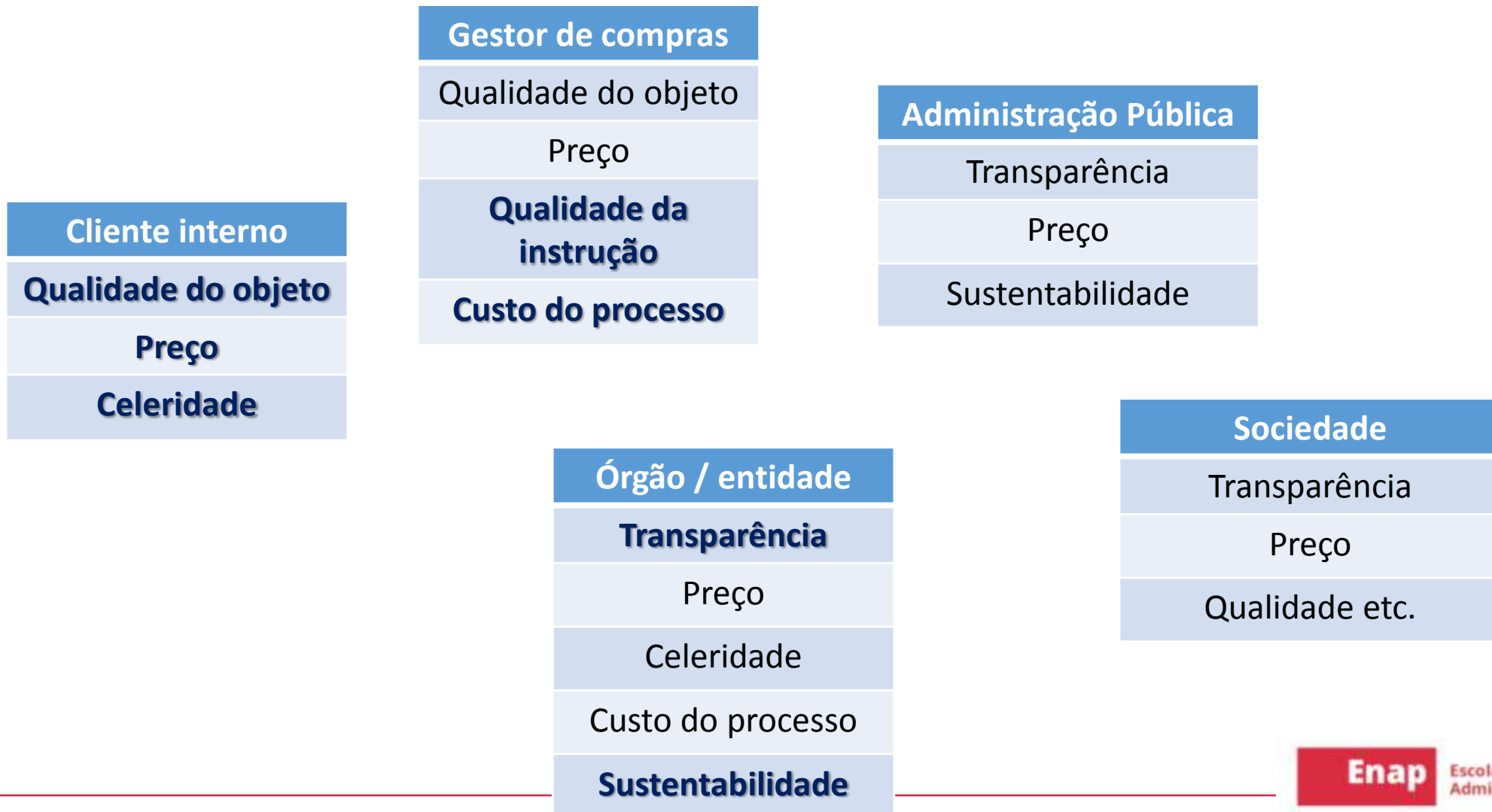
Como medir o desempenho nas compras públicas?

...só para verificar: uma breve análise de *stakeholders*



Como medir o desempenho nas compras públicas?

Stakeholders do processo de compras / contratações



Dimensões de desempenho das compras públicas



Ok...e como garantir um bom desempenho no processo de compras e contratações?





Inovação!

Inovação só pode ser conceituada como tal quando a mudança, de fato, **agrega valor** em termos de solução de um problema, podendo as soluções e os novos procedimentos ser **repetidos de forma sistemática** (SUNDBO; GALLOUJ, 1998, p. 4)

Inovação no setor público...

Traço cultural	Efeito
Burocratismo	Excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades do país e do contribuinte.
Autoritarismo / centralização	Excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório.
Aversão aos empreendedores	Ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente.

Como pensar em inovação (e gestão estratégica) no setor de compras?

- **Óbices:**

- Insuficiência de recursos de pessoal;
- Imaturidade na efetivação de departamentalização matricial;
- Insipiência de cultura de projetos;
- Multiplicidade de produtos dependentes de TIC;
- Falta de patrocínio.



Ainda assim...



Innobarometer 2010

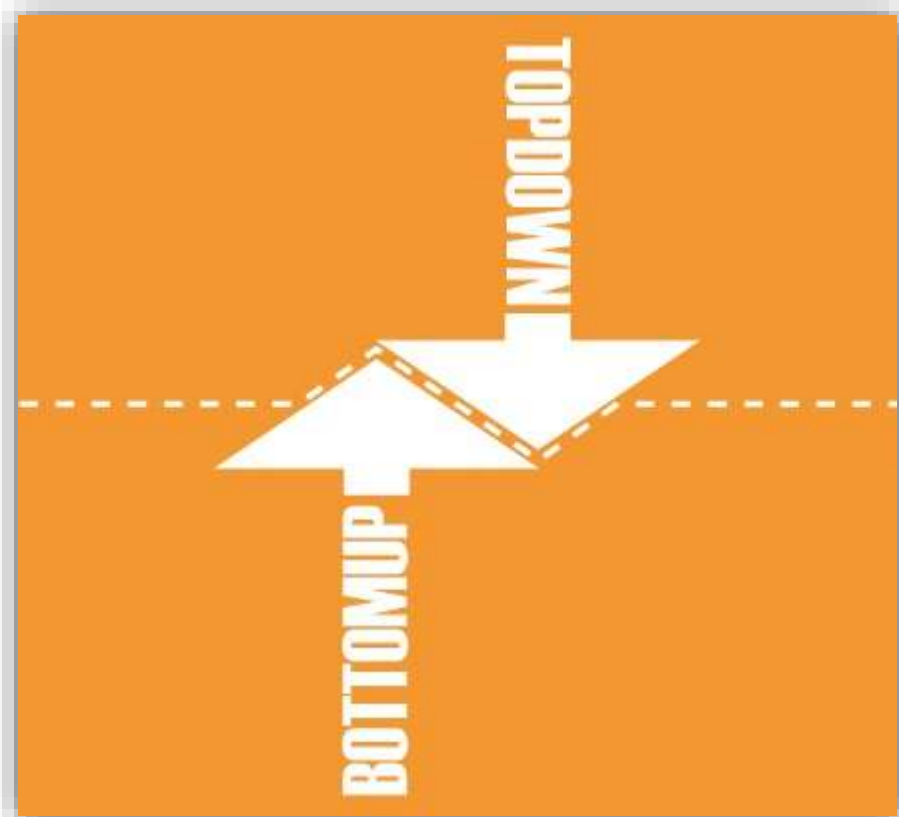
Analytical Report

Innovation in Public Administration

Inovação no setor público

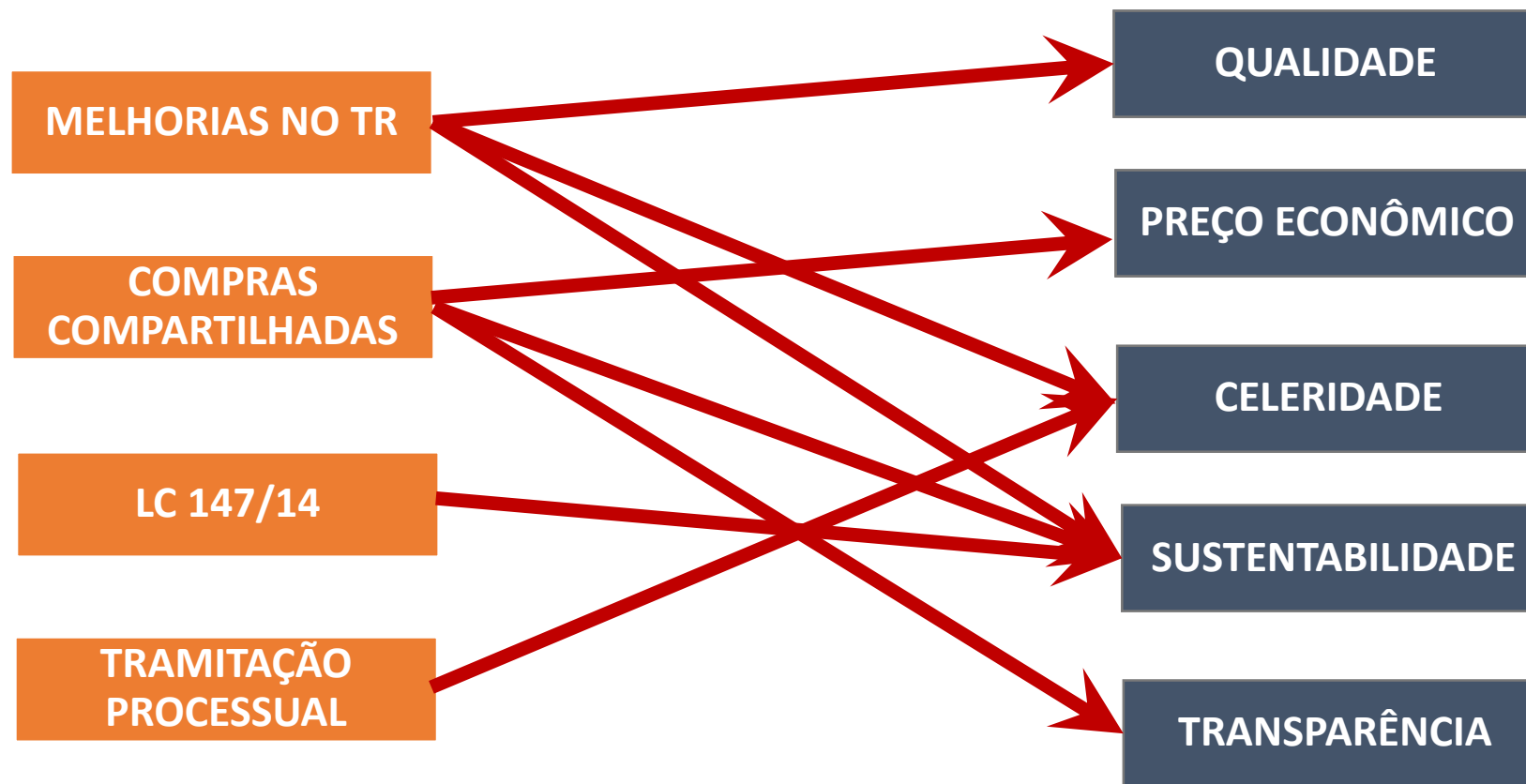
- **INNOBAROMETER 2010 (Comissão Europeia)**
 - Mais de 4 mil organizações públicas europeias;
 - 2/3 das instituições públicas europeias haviam introduzido um serviço inédito ou significativamente melhorado entre 2007 e 2010;
 - Indutor da inovação: novas leis e regulamentos / novas prioridades políticas / e-gov;
 - Mais da metade das organizações envolvidas no Innobarometer 2010 indicaram que as **licitações públicas entregaram ou contribuíram para soluções inovadoras em serviços** – frisando-se a redução de custos e a minimização de impactos ambientais, entre outros, bem como o fomento ao desenvolvimento de produtos inovadores pelo mercado.

A direção da inovação nas compras públicas





Exemplos de inovação



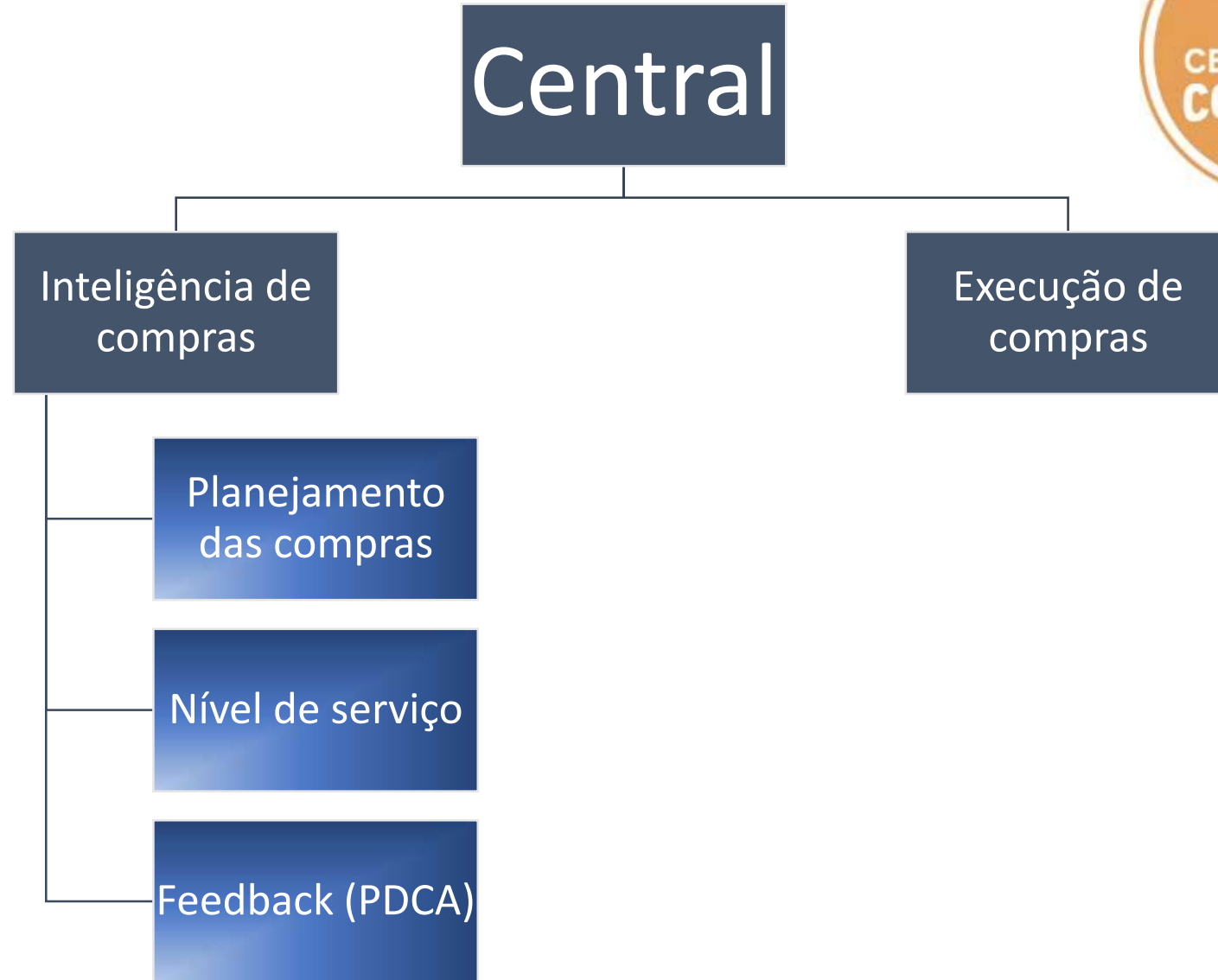
Governança e inovação: as centrais de compras





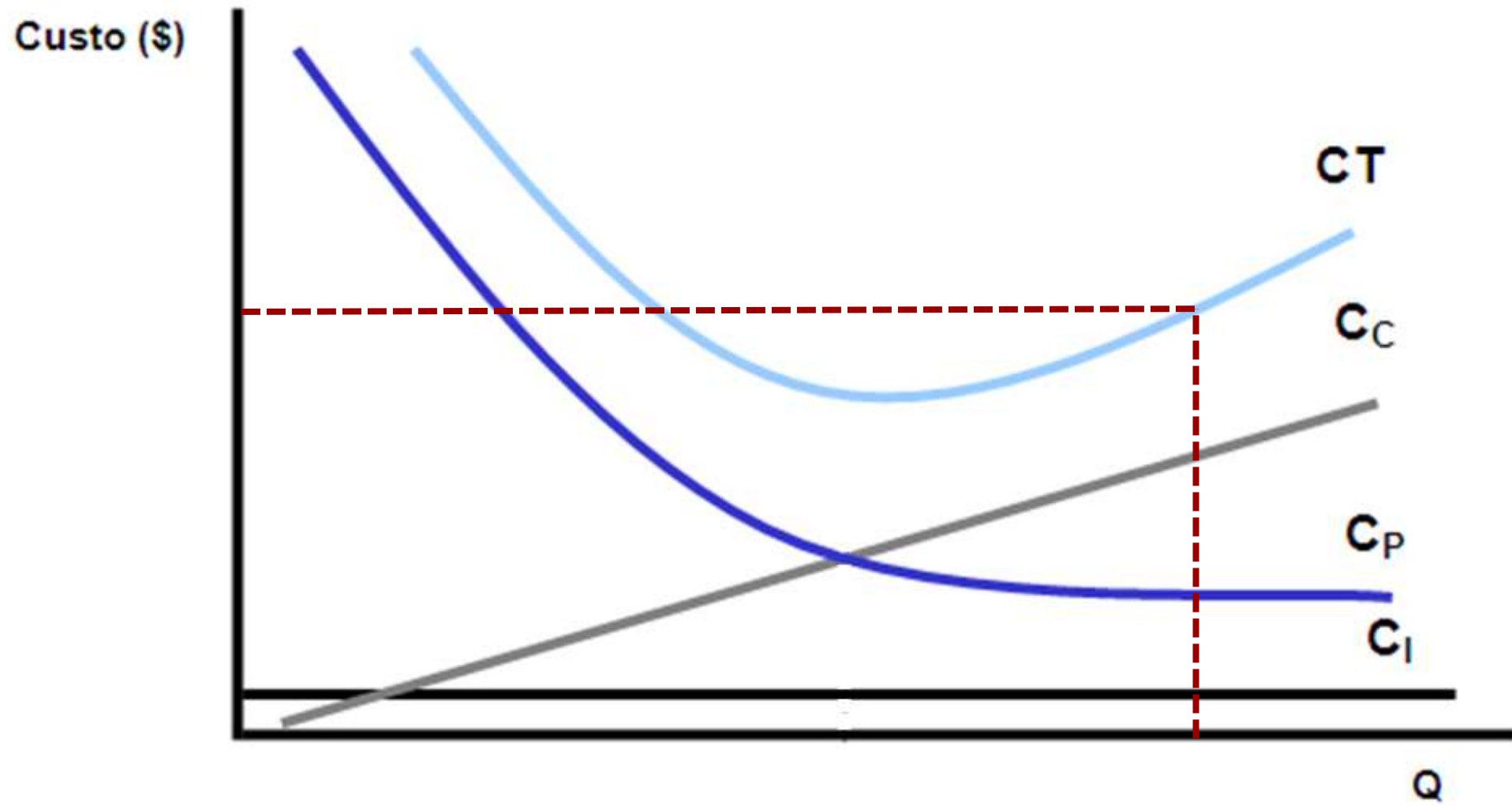
As Centrais de Compras

Refere-se a um papel assumido pela unidade de compras / contratações do órgão ou entidade, marcado pela **proatividade** em termos de levantamento das necessidades das demais unidades organizacionais, pelo fomento do diálogo entre tais unidades e pela assessoria no que concerne à instrução dos processos de aquisição. A característica central inerente à central de compras reside em sua capacidade de **inteligência** no que concerne ao planejamento, à coordenação intra e interorganizacional e à organização das demandas.



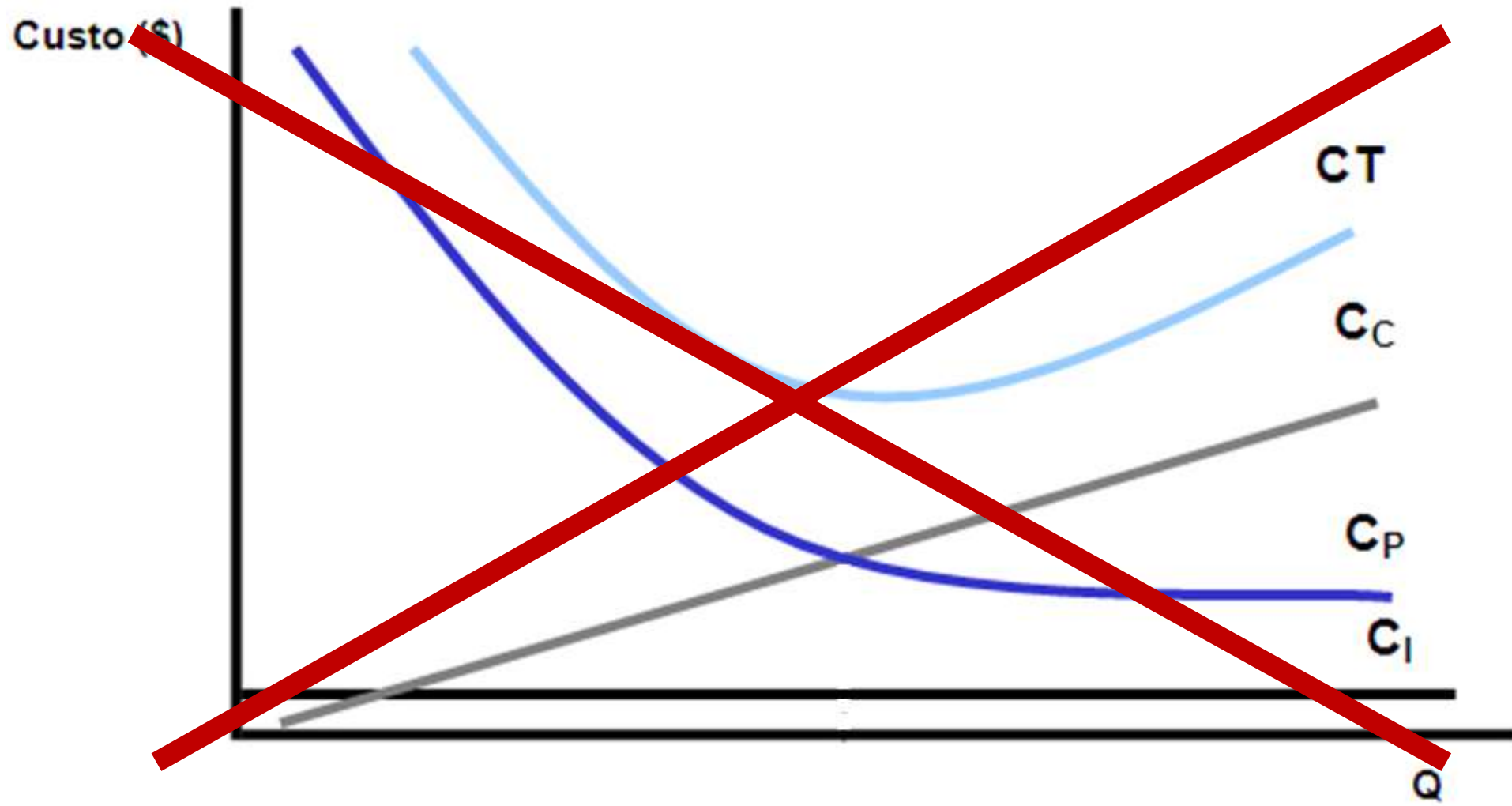
Análise de custos de estoque

- Sistemática de reposição de estoques, por um órgão público -



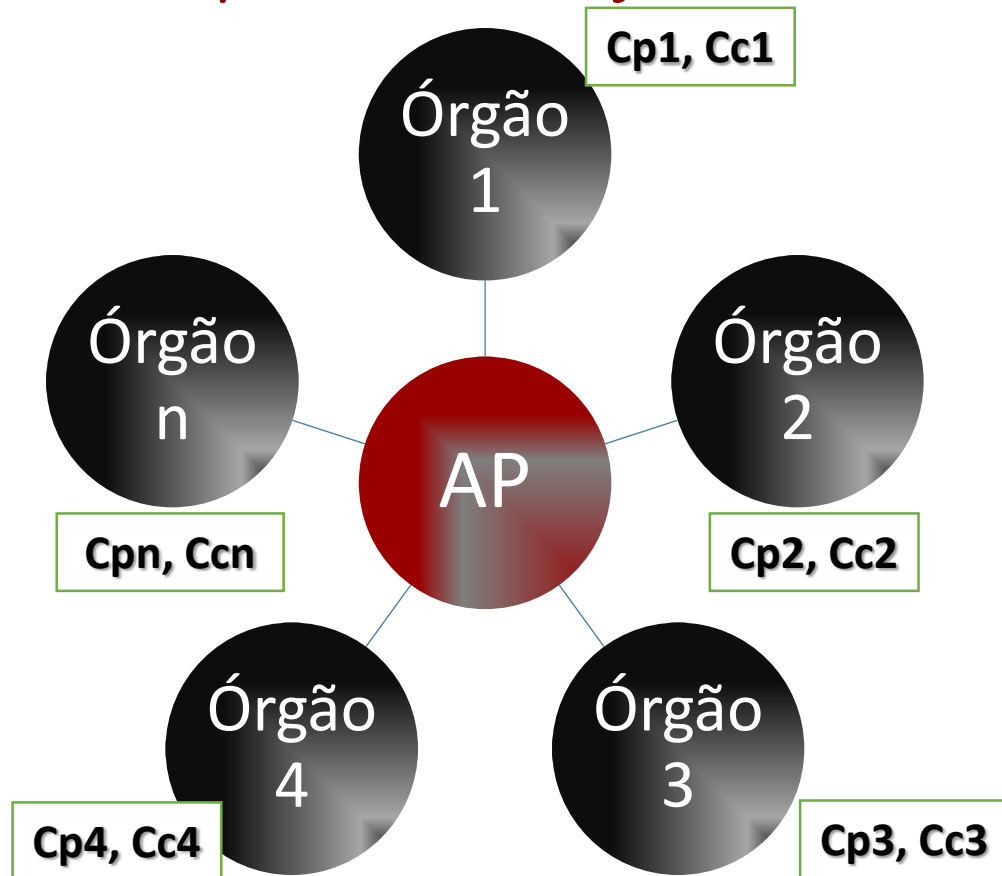
Análise de custos de estoque

- Como ficaria a análise, considerando-se a Administração Pública (e não um órgão) como unidade de análise? -



- Como ficaria a análise, considerando-se a Administração Pública (e não um órgão) como unidade de análise? -

Neste caso, podemos fazer a analogia com uma organização na qual as compras se dão de forma descentralizada.



$$Cp = Cp1 + Cp2 + \dots + Cpn$$

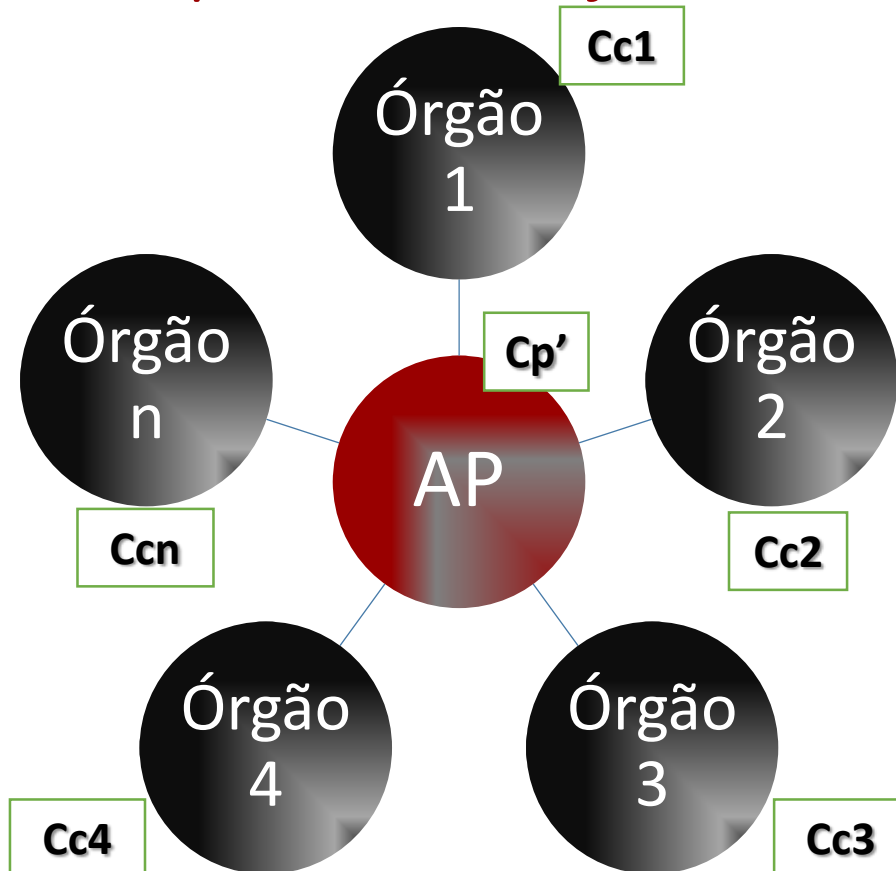
$$Cc = Cc1 + Cc2 + \dots + Ccn$$

Cp e Cc são elevados!

- Finalmente, como ficaria a análise no caso das compras compartilhadas?

-

Neste caso, podemos fazer a analogia com uma organização na qual as compras se dão de forma centralizada.



$$Cp' < Cp1 + Cp2 + \dots + Cpn$$

$$Cc' = Cc1' + Cc2' + \dots + Ccn'$$

$$Cp' < Cp$$

$Cc' < Cc$ (considerando-se uma aquisição via SRP)

Há um nível ótimo de centralização?

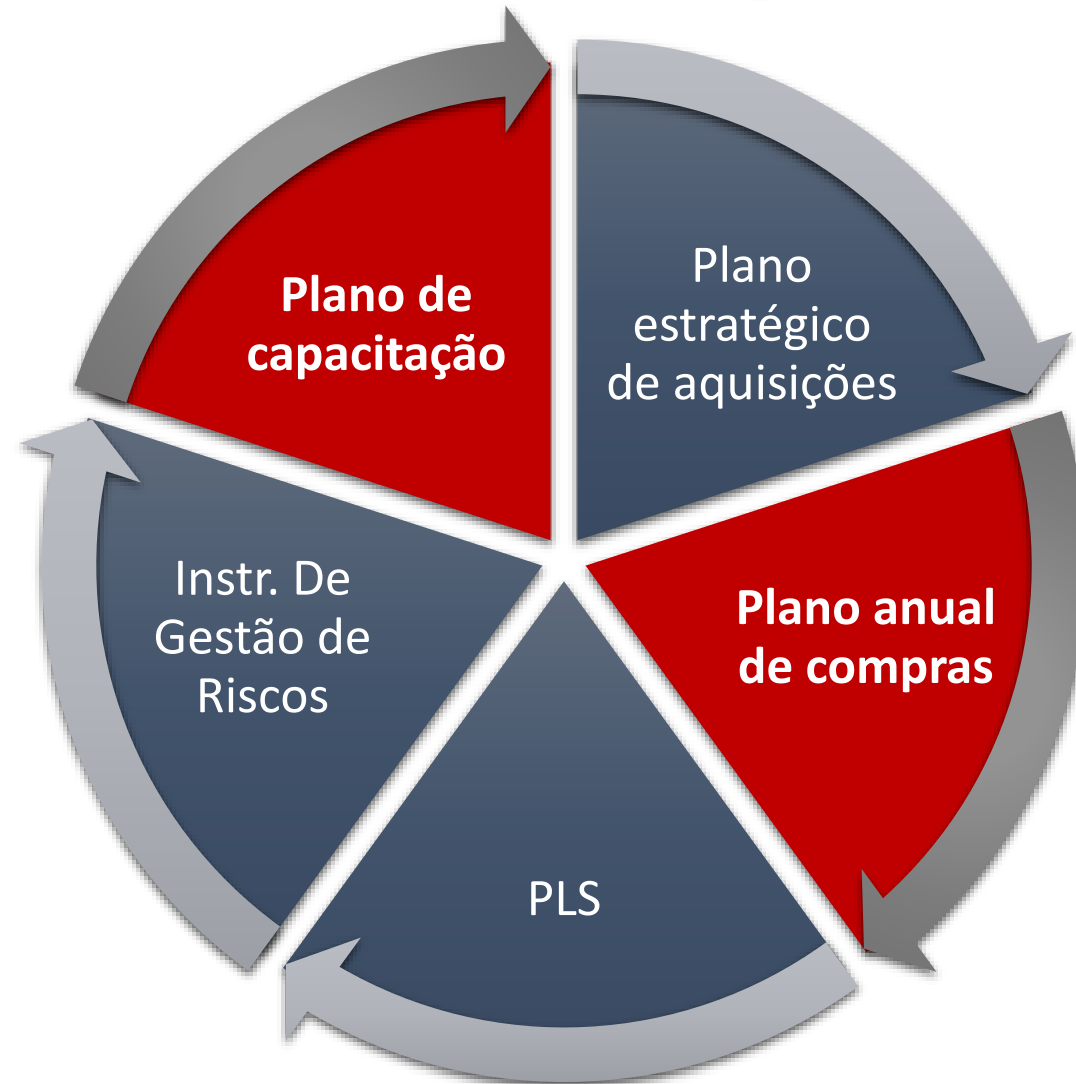
As vantagens estão claras...mas e as desvantagens em face dos instrumentos de governança?



Instrumentos de governança



Instrumentos de governança



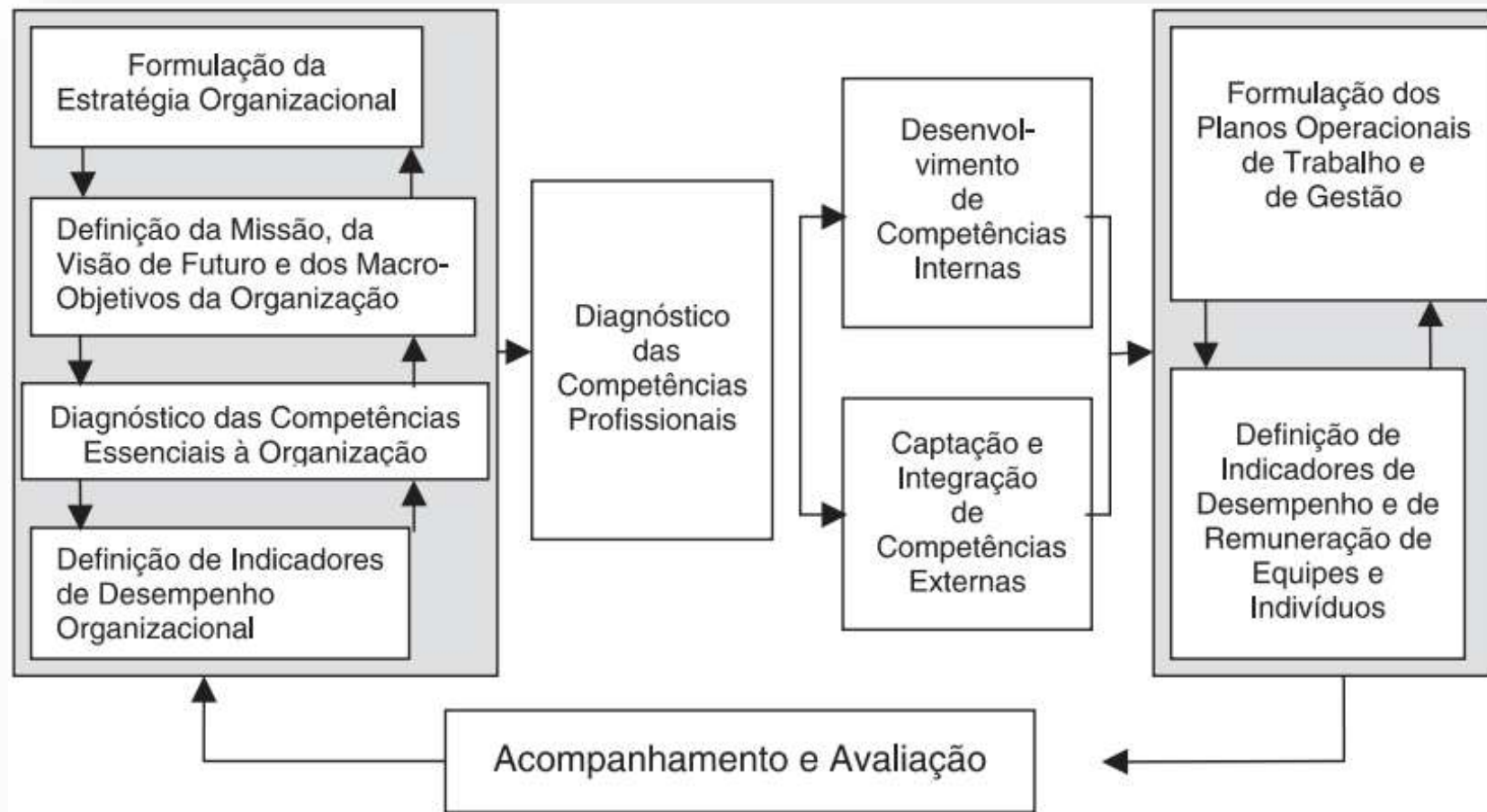
Plano de capacitação



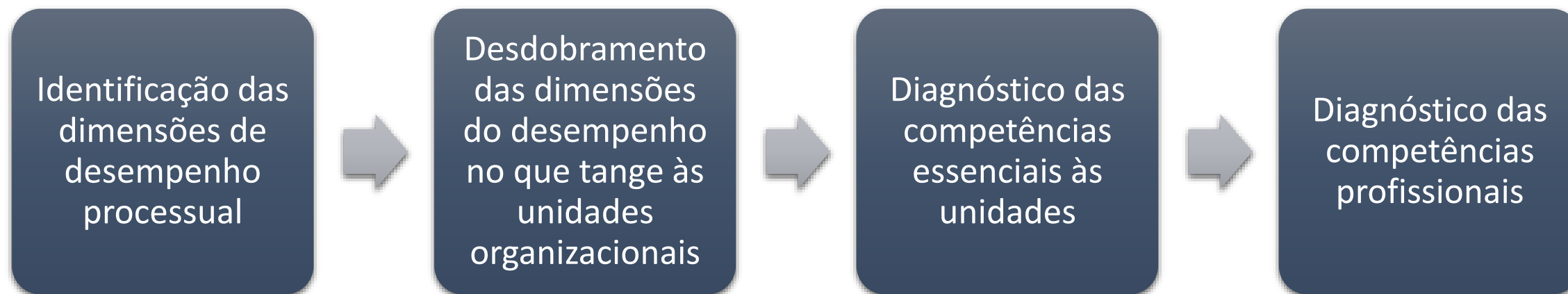
Ações de capacitação + acompanhamento

*Recomendar à organização [Universidade Federal do Ceará] que, quando elaborar o **Plano Anual de Capacitação**, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições e adote mecanismos para acompanhar a execução do referido Plano (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU)*

Modelo de Gestão por Competências

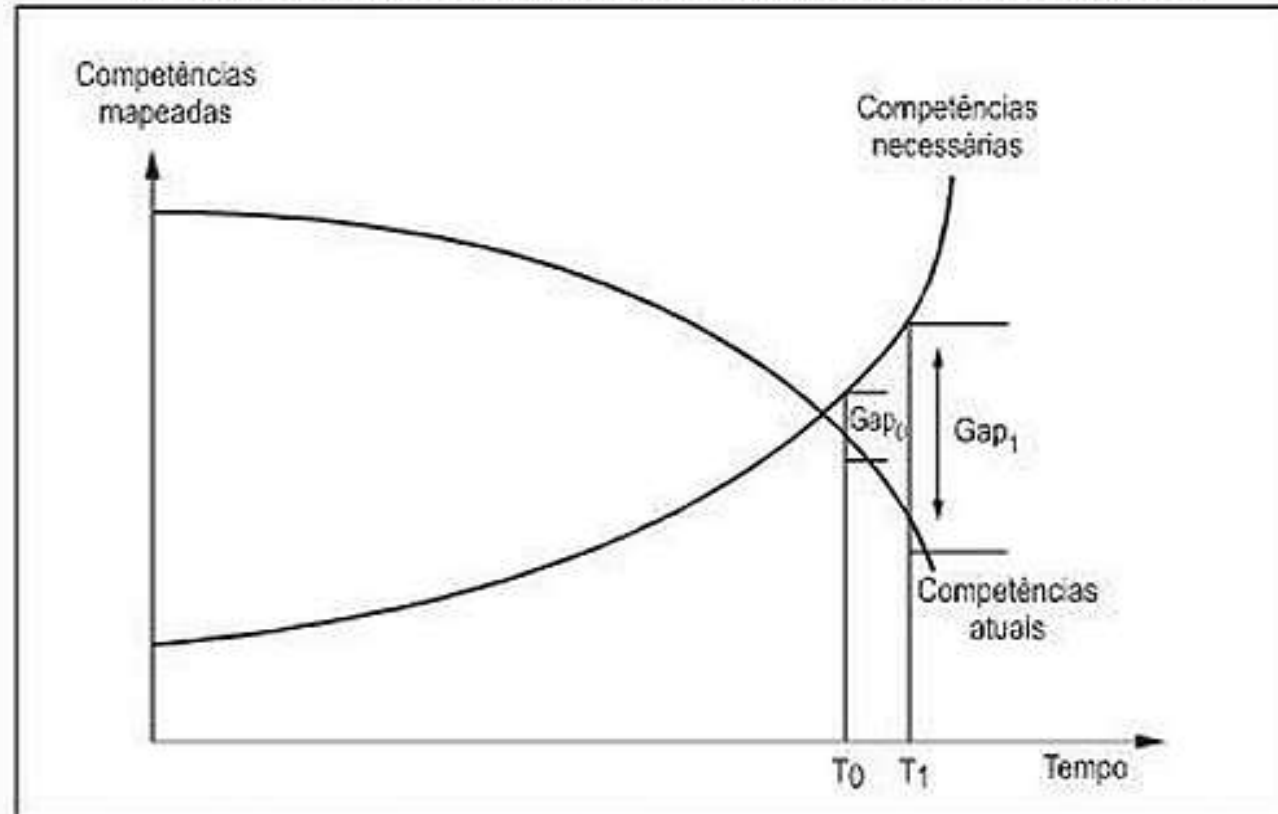


Modelo adaptado



Gap de competências

IDENTIFICAÇÃO DO GAP (LACUNA) DE COMPETÊNCIAS



(LENAGA, apud BRANDÃO e GUIMARÃES (2001), com adaptações. In: CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D.; VILHENA, R. M. P. **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento**. Série Gestão de Pessoas. FGV Editora. p. 52)

Como fazer o levantamento das necessidades de capacitação?

Como capacitar em uma realidade de poucos recursos?



ASSESSORIA

Dimensões do desempenho relacionadas	Competências individuais necessárias	Gap	Capacitação planejada
<ul style="list-style-type: none"> • Celeridade; • Qualidade e legalidade da instrução; • Qualidade do objeto; • Sustentabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Refletir sobre o processo, com visão sistêmica; • Analisar a instrução inicial do processo, identificando falhas; • Ser capaz de propor melhorias na arquitetura de instrução processual; • Redigir despachos e cartas; • Entender a dinâmica do Plano de Compras; • Possuir noções de governança em compras públicas; • Possuir noções de sustentabilidade em compras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visão sistêmica insatisfatória; • Falta de conhecimento sobre jurisprudência afeta a licitações e contratos, mitigando a capacidade de análise e de proposição de melhorias; • Necessidade de robustecer as noções de governança; • Necessidade de robustecer noções sobre contratações públicas sustentáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação interna à Central, com foco na visão sistêmica do processo; • Curso externo voltado a acórdãos do TCU sobre licitações e contratos (participação de um servidor); • Curso externo sobre governança em compras e contratações (participação de um servidor); • Curso externo sobre contratações públicas sustentáveis (participação de um servidor); • I Semana de Boas Práticas em Compras e Contratações Públicas da CD; • Distribuição de textos para discussão.

Plano anual de compras



Benefícios advindos do Plano Anual de Compras



- Menores custos de pedido;
- Maior potencial de se auferir economia de escala;
- Distribuição mais homogênea da carga de trabalho das unidades;
- Execução do orçamento mais homogênea ao longo do exercício
- Obtenção de um **instrumento corporativo de acompanhamento da execução do orçamento** (previsto – planejado – empenhado – liquidado – pago), atualizado diariamente, com possibilidade de priorização de demandas.

Método empregado na construção do Plano



Voltemos à centralização....

Para a confecção do plano, as demandas devem ser encaminhadas diretamente dos solicitantes à área de compras?





Unidade supridora

Componente da estrutura funcional responsável pelo **planejamento e controle da execução orçamentária** de materiais e serviços que guardam relação com suas atividades, devendo **centralizar a demanda desses objetos.**

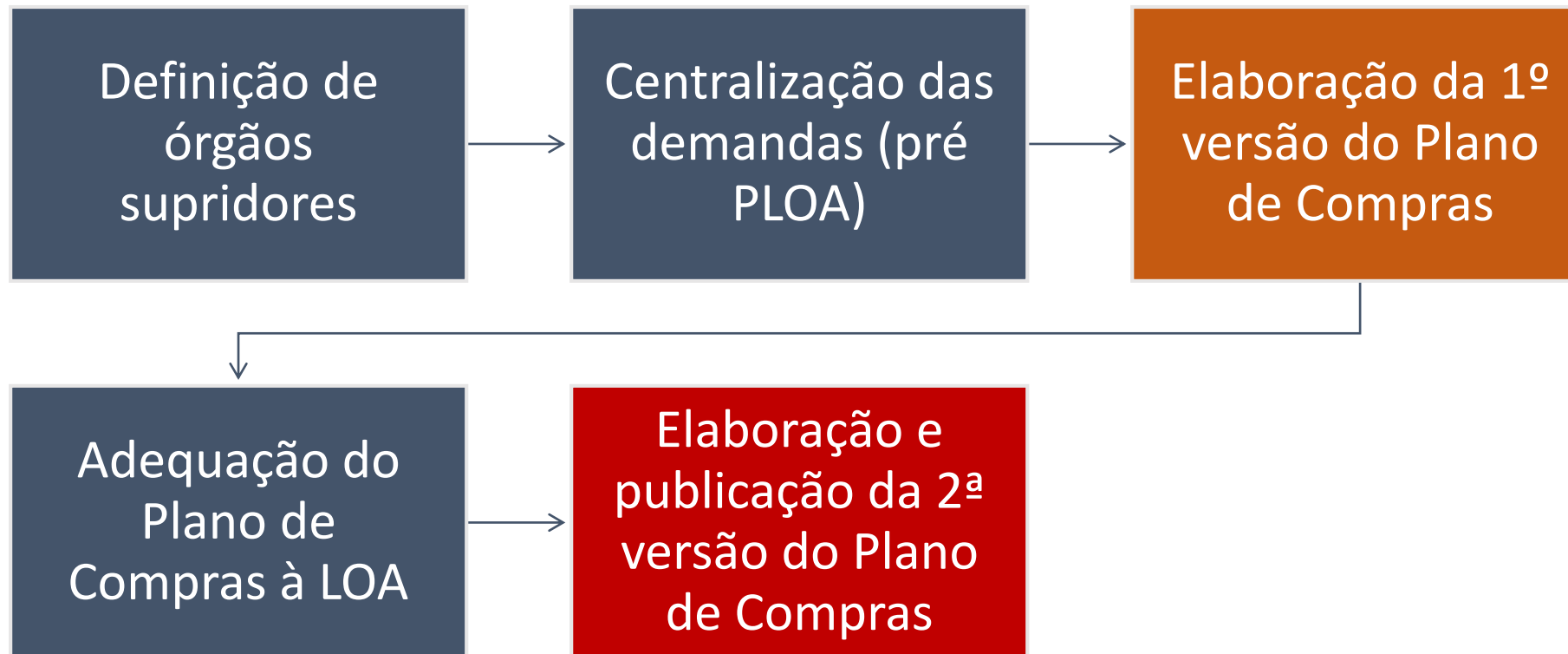
Governança de compras e contratações



MATERIAL/SERVIÇO¹	ÓRGÃO SUPRIDOR
<ul style="list-style-type: none">• Treinamentos;• Cursos;• Participações em congressos e seminários;• Serviços de alimentação e hospedagem para estágio-visita;• Contratações de docentes para bancas de especialização, mestrado e doutorado.	CEFOR

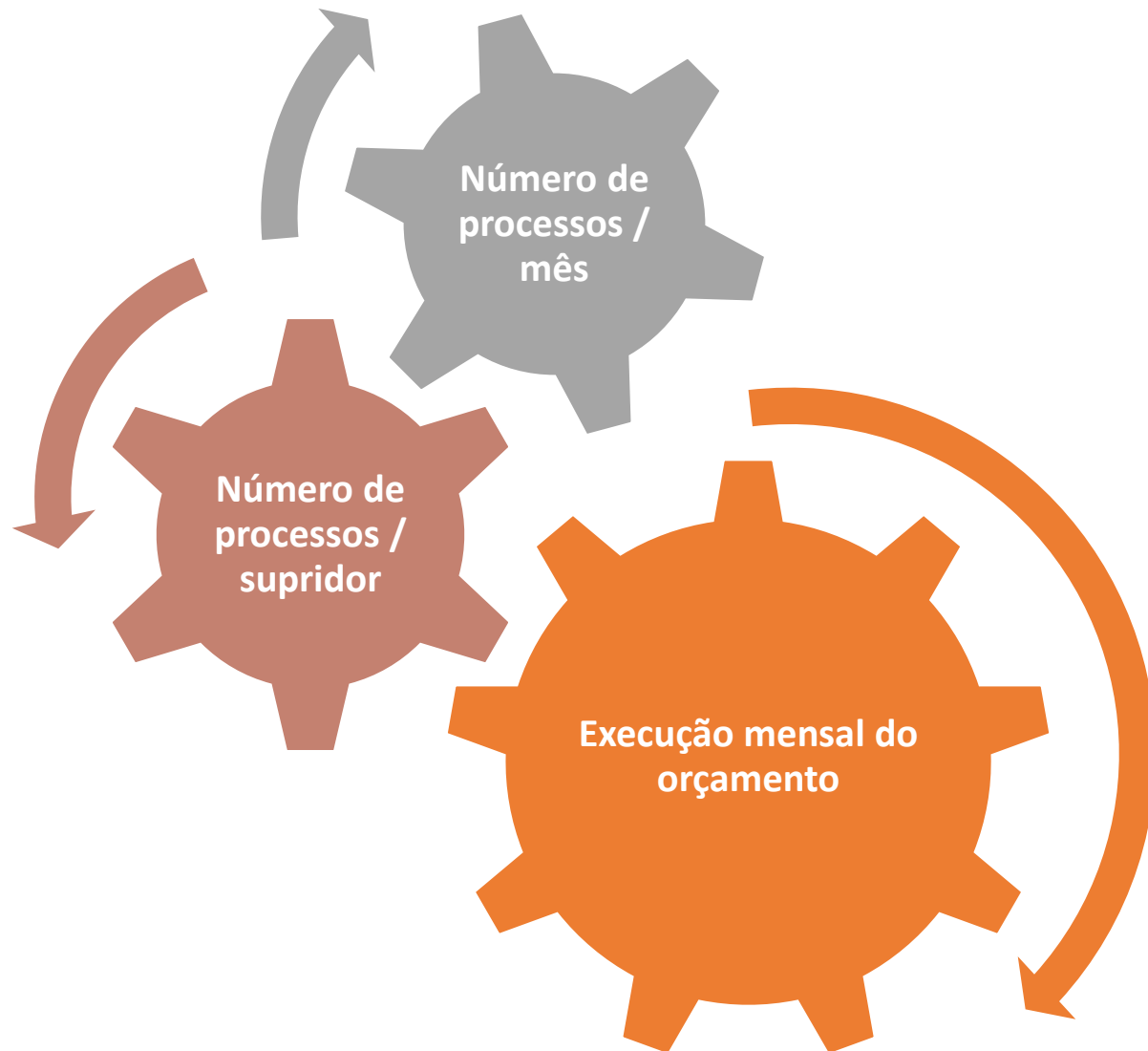


Plano anual de compras





Método empregado na construção do Plano





Resultados

- **Menor custo de pedido;**
- **Mitigação do fracionamento de despesas;**
- **Economia de escala;**
- **Possibilidade de coordenação intra e interorganizacional;**
- **Controle de prazos;**
- **Otimização do uso de recursos de pessoal.**

Termos de Referência a serem recebidos em abril de 2017 (37 TRs)

DOM	SEG	TER	QUA	QUI	SEX	SAB
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

Contratação	Unidade Gestora	Objeto	Justificativa	Valor Estimado	Previsão Orçamentária	ID SIORC	Data Prevista	Data de Entrada do TR na Central de Compras
2017183	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA (DEPOL)	Aquisição de etiquetas adesivas para identificação de visitantes	Necessária para a identificação de visitantes das portarias.	R\$ 12.000,00	TOTAL	501811	31/07/2017	02/04/2017
2017185	COORDENAÇÃO DE TRANSPORTES (CTRAN)	Aquisição e instalação de equipamentos para reuso de água utilizada nas lavagens de veículos da frota da Câmara dos Deputados	A aquisição e instalação dos equipamentos visa a reduzir o elevado consumo de água potável utilizada na lavagem de veículos da Casa.	R\$ 80.000,00	TOTAL	502318	01/08/2017	03/04/2017
2017186	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA (DEPOL)	Aquisição de materiais e insumos para identificação funcional	A aquisição de 15.000 cartões em PVC para impressão de crachá leva em consideração a renovação anual dos crachás de terceirizados. nsa, Além disso, outros crachás são renovados de acordo com a eleição da Mesa Diretora, o que ocorrerá em fevereiro de 2017. As 20.000 fitas para crachá e os 25.000 porta-crachás são necessários para os crachás emitidos pela SETEV. Os 5.000 porta-cartões para estacionamento são necessários para portar as credenciais de estacionamento emitidas pela SETEV.	R\$ 130.000,00	TOTAL	501773	02/08/2017	04/04/2017
2017190	DEPARTAMENTO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO (DEMAP)	Fornecimento de Chá	Material de uso contínuo, necessário para o suprimento do estoque do almoxarifado. Utilizado na Mesa Diretora, lideranças e em órgãos de direção da Câmara.	R\$ 40.000,00	TOTAL	504383	04/08/2017	06/04/2017

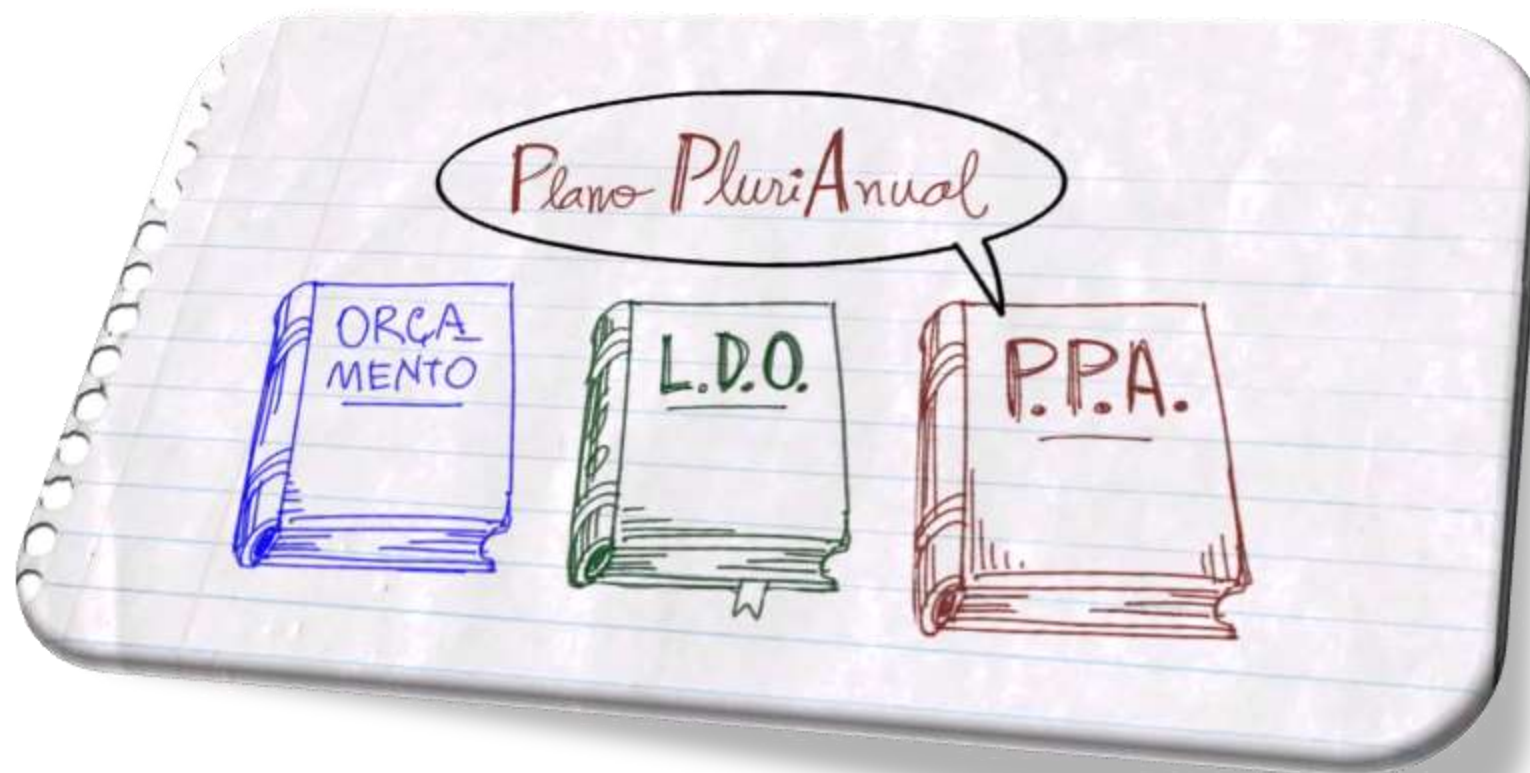
Acompanhamento dos processos em 2017

TAREFA	PRAZO FINAL DE EXECUÇÃO
Recebimento do TR	10/04 !!
Saneamento da instrução inicial	13/04
Estimativa de despesa	11/05
Reserva orçamentária	15/05
Elaboração de minuta do edital	05/06
Elaboração de minuta do contrato	19/06
Análise jurídica e autorização	03/07
Publicação + abertura + recursos	24/07
Homologação + Adaptação do contrato e assinatura	08/08 (D+4)

Acompanhamento dos processos em 2017 (demonstração)

Processo	Objeto	Datas	Entrada do TR na Central de Compras	Homol. das Especific.	Pesq. de preços	Pré-empenho	Minuta edital e contrato	.....	Prazo final	Status
123.456/16	A	Data esperada	04/09/2016	09/09/2016	09/10/2016	14/10/2016	29/10/2016	.....	02/01/2017	20
		Data real	04/09/2016	19/09/2016	29/10/2016			.....	22/01/2017	
118.453/16	B	Data esperada	18/09/2016	23/09/2016	23/10/2016	28/10/2016	12/11/2016	.....	16/01/2017	-8
		Data real	21/09/2016	15/09/2016					08/01/2017	
128.954/16	C	Data esperada	21/09/2016	26/09/2016	26/10/2016	31/10/2016	15/11/2016	.....	19/01/2017	0
		Data real	21/09/2016	26/09/2016	26/10/2016	31/10/2016	15/11/2016	.....	19/01/2017	

Instrumentos de gestão descasados com o ciclo orçamentário....



Plano de compras X Gestão orçamentária



Renato Fenili

Diretor da Central de Compras da Câmara dos Deputados

renato.fenili@camara.leg.br

Tel: (61) 3216-4700