

Compras Públicas

Notícias

Entrevista sobre o planejamento das compras públicas com o professor da Enap Bruno Eduardo Martins



◀ Entrevista sobre a segregação de funções em licitações com o professor da Enap Ronaldo Corrêa.

Entrevista sobre compras públicas sustentáveis com a professora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre o planejamento das compras públicas com o professor da Enap Bruno Eduardo Martins
por Eduardo Paracêncio - terça, 18 Jul 2017, 07:19

(18/07/2017) Na vigésima sétima entrevista exclusiva para a Comunidade de Prática de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o professor da Enap Bruno Eduardo Martins falou sobre o planejamento das compras públicas. As perguntas foram elaboradas pelo professor da Enap Edson Wanderlei Fontana.

1 – Entrará em vigor nos próximos meses a Instrução Normativa nº 05/2017 que traz um capítulo próprio para o Planejamento da Contratação. Efetivamente, o que uma equipe de servidores necessita para planejar minimamente uma determinada contratação pública? Os requisitos estabelecidos na IN são suficientes?

Bruno: Vamos por partes então. Efetivamente devemos associar o nosso planejamento de compra com o plano orçamentário da unidade junto ao desembolso financeiro. Aqui no Superior Tribunal Militar adotamos o calendário de licitações e com isso o planejamento de compras se inicia no ano anterior quando todas as unidades informam suas necessidades, assim conseguimos realizar compras específicas para cada mês do ano e evitando também compras de médio e grande porte no início e no fim do exercício financeiro. Acredito que assim seja uma forma efetiva para planejar contratação. Podemos confirmar essa preocupação na IN em seu Parágrafo Único do Art. 27.

Um ponto significativo que vejo na IN é a Gestão de Riscos, o que ainda não levamos muito a sério. Muitas vezes uma contratação simples pode se tornar complicada em sua execução e se tornar o caos por não termos avaliado os impactos da contratação.

A IN aborda uma rotina, formaliza uma sequência de ações já prevista em outras legislações, mas acredito que o Gestor pode ir além dela e estabelecer rotinas próprias que possam se tornar Boas Práticas na Administração Pública. Respondendo então se os requisitos são suficientes, acredito que há coisas que não precisam ser formalizadas, pois enrijecem o trâmite de contratação e assim vejo a IN como uma referência, uma base a ser seguida a fim de melhorar nossas contratações. Um manual passivo de complementos conforma a realidade de cada órgão.

2 – Qual a sua opinião quanto a participação em todas as etapas do planejamento da contratação daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços? O referido servidor ao planejar a contratação e

quem será contratada a fiscalização dos serviços: O referido servidor ao planejar a contratação e posteriormente, fiscalizá-la não agiria em desconformidade com o princípio da segregação de funções?

Bruno: Bem, ponto interessantíssimo este, particularmente adorei a pergunta. Defendo em meus cursos sobre Gestão e Fiscalização de Contratos e também em cursos de Contratações que o fiscal de contrato é a pessoa que tem informação dos problemas. Quando o chamamos a participar do planejamento da contratação ele irá subsidiar com informações valiosas que possam ser detalhadas no Projeto Básico/Termo de Referência e assim evitar problemas futuros. Não acredito que vá de encontro ao princípio da segregação de funções pois é um processo que envolva vários setores e servidores. Veja, o fiscal irá participar do planejamento com tais informações e não planejar propriamente a compra, muito menos contratar. No Art. 22, § 1º aborda sobre a Equipe de Planejamento da Contratação, então o fiscal irá compor a equipe e não agir sozinho.

Outro fator a comentar aqui é a participação do fiscal no planejamento como fator motivacional. Sabemos que muitos servidores não querem atuar como fiscais por assumirem responsabilidades e quando relata os problemas sente não ser ouvido pelos gestores. Imagino que ao participar e visualizar as melhorias a cada contratação ele se sintam mais motivado em fiscalizar o contrato.

Em instituições que tenham poucos servidores, realidade em muitos órgãos, se não houver uma equipe razoável, acredito que ocorra infração ao princípio da segregação de funções. Nesse caso pode ser que o fiscal chegue a agir em desconformidade.

3 - Quais são os limites da discricionariedade técnica da Unidade Requisitante na fase inicial Planejamento quanto a busca por uma solução e descrição do objeto que satisfaçam uma determinada necessidade?

Bruno: Bem, muitas vezes a unidade requisitante não conhece todo o trâmite de contratação, o que vem a gerar soluções problemáticas, ou o inverso, quando o setor de contratação desconhece a solução ou o objeto. Imagino que não devam existir limites e sim mais comunicação. Certa vez me deparei com o desconhecimento de produtos similares por receber poucas informações. Estava descrevendo uma maca para ambulância e minha grande preocupação era com o encaixe dela na ambulância que temos. Nesse sentido estava buscando o princípio da padronização por já possuímos a ambulância, porém para minha surpresa, ao conversar com o setor de contratação, fui informado que o encaixe era padronizado a vários tipos de macas. Minha preocupação então passou a ser detalhes como altura do veículo, encaixe de maca, características, mas confesso que inicialmente estava pensando em detalhar marca e modelo por já possuímos ambulância. Então o que falta é maior comunicação com setores envolvidos, e até com outros órgãos que tenham tais necessidades, assim podemos detalhar cada vez mais soluções vantajosas.

Mas uma coisa não posso deixar de falar: não devemos reinventar a roda. Muitas soluções já existem e são simples de serem aplicadas e contratadas, não devemos imaginar uma coisa grandiosa que gere problemas. Buscar informações suficientes e considerar os riscos dessa solução é o limite que devemos ter, ou seja, devemos realizar o processo de planejamento em seu significado teórico: diagnosticar a situação atual, avaliar as informações diagnosticadas e estabelecer metas e resultados futuros.

4 – Qual a importância do mercado e das audiências ou chamamentos públicos para a fase de Planejamento das Contratações Públicas? Salvo, raríssimas exceções, por que as Unidades Requisitantes, por exemplo os gestores de almoxarifado, não participam de feiras de embalagens, eventos de logística, ou seja, por que não estão *up to date* com o que o mercado tem de melhor para oferecer-lhes em matéria de informações que irão subsidiar o seu processo de tomada de decisão inerente às contratações públicas?

Bruno: Grande importância. Veja, o setor privado tem algo que nós não temos, eles podem agir naquilo que a Lei não proíba, ou seja, buscar inovações de baixo custo e testar sem ter que justificar para a sociedade suas falhas. Nós não temos essa vantagem. Me lembro da aula do curso que tive no processo seletivo na ENAP em que o Professor Vandeir Luiz da Silva comentou como foi seu processo para comprar cadeiras. Ele ouviu alguns fornecedores sobre como deveria ser detalhado o objeto e o que mais ajudou não foi o que ganhou o processo, mas forneceu dados valiosos para a elaboração do PB/TR.

Agora sobre os gestores de almoxarifado, o curso que ministro na ENAP é justamente o de Recursos Materiais e o que vejo dos colegas são relatos de que é uma área pouco valorizada. Acredito que estamos mais preocupados com outras áreas que com o almoxarifado propriamente dito. Acho que deveria ocorrer uma mudança cultural na organização e investirmos mais em capacitações deste setor e fortalecimento da equipe. Aqui sim me deparei com o princípio da segregação de funções sendo desconsiderado. Lembra da equipe de planejamento? Acredito que possamos inserir na equipe o pessoal do almoxarifado para que auxiliem o processo decisório.

A informação muitas vezes está em nosso nível operacional e não chega ao nível institucional, responsável pelas decisões.

5 – Dentre algumas inovações a IN 05/2017 traz no capítulo próprio para o Planejamento da Contratação uma seção relacionada à Gestão de Riscos. Quais são os principais riscos envolvidos numa contratação de serviços? Como identificá-los?

Bruno: Atualmente considero o risco de se manter habilitado em todo o processo. Recentemente passamos por um problema em um contrato de serviço em que uma pequena empresa ganhou a licitação e não havia condições de manter o pagamento em dia sem a liberação dos recursos de nossa parte, consequência: pagamentos atrasados, multas, rescisão contratual. A fiscalização é essencial, mas temos que estabelecer meios para identificar essas empresas, essas dificuldades. Sei que não podemos direcionar a licitação sempre às melhores, pois não é esse o objetivo da contratação, mas devemos lembrar que uma contratação malsucedida gera prejuízo ao erário. Acredito que devemos valorizar mais o planejamento e tentar detalhar cada vez melhor nosso objeto. Outro risco, mas estamos ficando expert no assunto, é o de descumprimento contratual em coisas pequenas. Por exemplo, como mensurar e punir (pequenas punições) os atrasos recorrentes, ausências e até prestação do serviço? Outro dia perguntei em sala de aula como saber se um funcionário realmente limpou o chão, sabendo que normalmente ele o faz quando não estamos na organização? Muitos vieram com ideias extraordinárias, mas quando comentei a mais simples concordaram: basta passar um pano úmido no chão e ver a sujeira que se prende nele.

Veja, temos então vários riscos: jogo de planilha, superfaturamento, regularidade durante o período de contrato, dentre outros. O principal ainda não temos solução, evitar a empresa que não irá prestar um bom serviço, sabendo que pode ser sua primeira vez na Administração e não a conhecermos realmente.

Talvez uma visita aos locais em que a empresa preste serviço possa ajudar a nos subsidiarmos mais.

E para responder como identificar, devemos buscar mais informações. Seja dos setores envolvidos com o objeto, órgãos envolvidos com a empresa a ser contratada e histórico profissional da empresa. Riscos existem, para eliminá-los basta não contratar, então devemos aqui buscar meios de mitigar conhecendo a empresa e trocando experiências com outros órgãos.

6 - Planejar pode reduzir o custo de um processo de contratação?

Bruno: Sim, consideravelmente. O problema é ensinar nossa Administração que o Planejamento reduz custo. Ainda estamos expert no “fazejamento” e não no planejamento. O TCU sempre está de olho nas contratações emergenciais criadas por falha de planejamento, pois elas encarecem o custo do processo. Lembra quando comentei acima sobre o calendário de licitações? Isso permite que possamos direcionar melhor nossos recursos. Outro ponto na elaboração de um planejamento é definir as compras dispensáveis, pois numa eventual necessidade podemos direcionar o recurso para o que realmente é importante. No cenário atual não estamos em fase de aquisições de equipamentos novos, em 2016 já previ para 2017 recurso para manutenção de equipamentos, pois sabia que teríamos que reparar os antigos e não mais substituí-los. Isso é ter planejamento, pensar com antecedência das nossas necessidades.

7 – Temos uma Instrução Normativa exclusiva para TI, não está na hora de termos uma IN exclusiva para as contratações relacionadas ao setor médico-hospitalar? Pois, são unidades multi-organizacionais altamente complexas que possuem uma dinâmica de gestão própria com a influência de aspectos emocionais envolvidos na prestação de seus serviços.

Bruno: Bem, pegou na ferida agora. Atualmente auxílio a nossa Gestão Médica do Superior Tribunal Militar. Temos nossas contratações específicas e não sinto ainda necessidade de IN para isso. Pelo fato de não ser um Hospital não posso deduzir todas as necessidades, mas veja, uma IN vem estabelecer rotinas que muitas vezes já as conhecemos. A vantagem de uma IN seria a padronização do setor público, mas não vejo que não tenhamos normas suficientes para estabelecer o padrão.

Uma coisa que devemos ter em mente sobre a área hospitalar é a de que teremos contratações em que desejamos não utilizar. No STM temos uma UTI móvel e uma sala de emergência com insumos para ressuscitação, mas espero não ter que usar. Isso é planejar, prever o imprevisível. Como diria Murphy, se você acha que vai acontecer é porque irá sim acontecer, antecipe-se.

O maior problema que vejo em insumos hospitalares seria o vencimento de medicamentos e medicamentos de alto custo. Isso pode ser resolvido com a troca de materiais com os respectivos almoxarifados de outros hospitais e um ação preventiva evitando doenças graves, pelo menos o excesso delas. Acho que ações nesse sentido seriam mais efetivas que a criação de uma IN propriamente, lembrando que a IN de TI estabeleceu a criação de comitês. No Judiciário temos uma IN que trata da criação de um Comitê Integrado de Saúde sem estabelecer rotinas de contratações.

8 – Já que o Planejamento é tão importante para uma contratação por que há tão pouco foco no tema

planejamento nos cursos técnicos oferecidos pelas escolas de ensino e capacitação de governo, assim como, nas do setor privado? Qual o papel, principalmente, do professor-servidor para fomentar a disseminação da importância do Planejamento nas contratações públicas?

Bruno: Bem, posso comparar os dois setores. O setor privado está indo além nesse segmento e valorizando cada vez mais o Planejamento. Atualmente participo de um curso realizado pelo Conselho Federal de Administração que consiste em prestar auxílio às Micro e Pequenas Empresas e a informação que recebo constantemente é a de que as empresas estão valorizando bastantes capacitações nesse segmento. As grandes empresas já o fazem há algum tempo. No setor público ainda considero tímida a atuação. Em 2016 pude participar na instrução de nossos servidores da Justiça Militar da União com um curso de Planejamento Estratégico, o nosso Plano Estratégico propriamente. Esse linguajar passou a ser comum em nossa Administração desde 2012 e por influência do CNJ, que passou a exigir que os Tribunais estabeleçam seus Planos. Acredito que em 2020 seja algo cada vez mais comum na Administração Pública. Por atuar também no segmento de concursos públicos posso ver nos editais o tema sendo cobrado em prova de seleção pública, ou seja, já existe a preocupação.

Acredito que todos nós professores que atuamos em capacitações no setor público devemos reforçar a importância do planejamento, pois é ele que nos conduz aos melhores resultados. Em uma palestra aprendi duas expressões, “fazejamento” e “planejação”. O palestrante disse que temos que ter mais planejação e menos fazejamento. Traduzindo: devemos planejar mais e agir ao invés de apagar incêndios. Não adianta também focar o planejamento se ele não sair do papel, por isso mais planejação.

A IN aborda bem no seu início, Art. 1º, III, o alinhamento do o Planejamento Estratégico do órgão, ou seja, a IN já está considerando que contratações estão fortemente ligada às ações estratégicas da Administração, pois o Plano Estratégico aborda ações a serem implementadas, mas para implementar essas ações precisamos realizar compras muitas vezes.

9 – Dizem que: “Nada é tão urgente que não possa ser planejado”. Como fica então a questão da responsabilização do gestor pela falta de Planejamento das Contratações Públicas? Se houver um, quem é o principal culpado?

Bruno: Pergunta complicada essa. Se adotarmos o Planejamento como algo a ser trabalhado em nossa Administração significa que aos poucos todas as soluções terão seu planejamento e assim quando surgirem coisas urgentes elas poderão ser tratadas com a urgência merecida. A título de exemplo vou citar uma situação conhecida no Distrito Federal. Todos que aqui habitam sabem que em agosto se inicia um período de seca e baixa umidade, isso é um fato conhecido que pode ter seu planejamento realizado com tranquilidade, mas em meados de 2011, salvo engano, o DF passou por uma seca acima do normal o que gerou queimadas em quase a totalidade de sua área o que dispendeu dos Gestores da Segurança Pública, principalmente os Bombeiros do DF, ações rápidas e efetivas. Lembro-me que naquele período as queimadas eram subterrâneas, o que exigiu um grande volume de água para umedecer o solo e assim eliminar o incêndio nas raízes da vegetação. Se fosse hoje, como seria esse cenário? Não precisamos esperar que ocorra para avaliar os riscos, isso é planejar.

Aqui no STM realizamos em 2016 duas simulações de emergência, uma consistia em descer com uma pessoa que sofreu um infarto no 11º andar, e outra consistiu em simular um incêndio em nossa sede. Com essas simulações pudemos planejar algumas aquisições de materiais que não tínhamos ou que estavam obsoletos. Com essa análise pudemos prever e planejar ações para quando realmente ocorrer estarmos preparados, e isso gera economia em grande escala.

A principal culpa da falta de planejamento é da cultura que temos na Administração Pública em não fazermos o Plano. Devemos atacar primeiro esse aspecto para depois falar de culpado propriamente. Capacitar cada vez mais e conscientizar que é planejamento que iremos obter melhores resultados.

10 – Quais são suas considerações finais?

Bruno: Para encerrarmos com chave de ouro nossa entrevista, gostaria de falar que desde 2017, aliás, desde 2016, necessitamos melhorar o nosso planejamento. Com a emenda constitucional do teto dos gastos o plano de contratação e execução da despesa passou a ser priorizado, pois a execução do orçamento agora interfere diretamente no orçamento do próximo ano. Os penalizados serão justamente aqueles que não estão planejando e executando corretamente, aqueles que não se preocupavam com o risco dos cortes orçamentários cada vez maiores, pois a referência agora é o orçamento executado no ano anterior. Se considerarmos que esse Plano de Contratações é algo estratégico a ser adotado nas organizações não teremos grandes problemas, pois saberemos direcionar melhor nossos recursos e assim atendermos ao princípio da eficiência, princípio expresso na Constituição Federal.

E gestores que ainda não tem um Plano de Contratações ou o Plano Estratégico, acordem, pois esses planos estão sendo necessários a cada ano que se passa.

... sendo necessários a cada ano que se passa.

Em minhas aulas, e até aqui no Tribunal, sou conhecido como o “doido do planejamento”, pois acredito que ele nos livra de muitos imprevistos e assim quando eles ocorrem podemos trata-los de forma mais apropriada. Pensar em coisas que possam acontecer em nossa Administração é planejar e pensar em suas respostas é reduzir os impactos negativos que esses imprevistos causam. Essa é a essência que devemos ter.

Bruno Eduardo Martins

É Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília e Especialista em Gestão de Projetos – PMI. Servidor público no Superior Tribunal Militar, Consultor de Administração e Professor, tem experiência no segmento de Gestão, atuou 5 anos na execução orçamentária e financeira, passando a atuar mais 5 anos no Controle Interno do STM como Auditor e um ano e meio como Supervisor do Serviço Médico do Tribunal. Atualmente auxilia a Gestão da Coordenação de Serviços de Saúde do STM, presta consultorias a Micro e Pequenas Empresas e atua como Professor colaborador na ENAP, Professor de Pós-graduação no IMP, Professor de Concurso Público no Grancursos Online e Professor em empresas do setor privado que realizam capacitações aos servidores públicos.

Edson Wanderlei Fontana

Possui Mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense. Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes/RJ e Economia pela Universidade da Amazônia; com especialização em Marketing pela ESPM/RJ e Logística pela FGV/RJ. Tem ampla experiência na área do Direito Administrativo (Processos e Recursos Administrativos, Consultoria, Auditoria e Contratações Públicas); da Administração de Negócios Internacionais (Comércio Exterior e Logística); assim como, da Educação relacionada a capacitação de pessoal público e privado, por meio de treinamentos e cursos. Exerce, desde 2005, o cargo de Analista de Planejamento Gestão e Infraestrutura atuando em atividades inerentes às contratações do IBGE. Atua, ainda, como professor da ENAP e ESAF, além de instituições privadas de ensino.



◀ Entrevista sobre a segregação de funções em licitações com o professor da Enap Ronaldo Corrêa.

Entrevista sobre compras públicas sustentáveis com a professora Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini ▶

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

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



Brasil - Governo Federal