



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

GESTÃO DE COMPRAS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS COM O PLANEJAMENTO DE COMPRAS E A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Renata Maria de Paes Vilhena
Ana Luiza Camargo Hirle



GESTÃO DE COMPRAS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS COM O PLANEJAMENTO DE COMPRAS E A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Renata Maria de Paes Vilhena
Ana Luiza Camargo Hirle

RESUMO

A ampliação do atendimento ao cidadão e a melhoria da qualidade dos serviços ofertados devem ser objetivos primordiais da Administração Pública e, para concretizá-los, é essencial a qualidade e produtividade do gasto. Assim, o Governo do Estado tem buscado o desenvolvimento de políticas, processos e ferramentas que promovam o uso dos recursos públicos com máxima eficiência. No âmbito das reformas empreendidas nas compras tem destaque o Planejamento de Compras, que promove a identificação de demandas para cada exercício, o mapeamento dos processos críticos e prioritários e a sua respectiva distribuição ao longo do exercício, imprimindo eficiência ao atendimento por bens e serviços para a realização de políticas públicas. Foi identificada também a necessidade de redução do distanciamento entre a gestão de compras e a gestão orçamentária, de forma a maximizar a utilização dos recursos disponíveis para as despesas contratuais em cada período. O presente trabalho demonstra a contribuição dessas iniciativas para a qualificação dos processos, a melhoria em sua gestão, e em última instância, para ampliar a qualidade e produtividade do gasto em Minas Gerais.

Palavras-chave: Compras públicas. Planejamento de compras. Gestão orçamentária. Qualidade do gasto.



1 INTRODUÇÃO

Em uma gestão pública que zela pelos resultados e que busca gerir seus recursos de forma eficiente deve ser incansável a procura por procedimentos que dotem a Administração Pública de meios mais efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas com aquisições e contratações.

Essa é a conclusão do Estado de Minas Gerais, fruto de sua experiência recente na implantação de reformas em sede de compras públicas, que resultou em um projeto para a criação e implementação de um modelo padronizado de compras públicas – o Pré-compra – para os órgãos e entidades estaduais.

Apesar da representatividade dessa categoria de despesa no orçamento estadual, verificou-se que muitas instituições de nossa administração ainda não consideravam o impacto que o planejamento de compras poderia gerar nos seus resultados de compras, além de serem constantes os relatos de dificuldades nas aquisições.

Nesse contexto, a iniciativa do planejamento de compras, capitaneada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, surgiu com o objetivo de atender a demanda por uma ferramenta de gestão capaz de promover a melhor utilização dos recursos públicos, no tocante a aquisições e contratações públicas.

Este trabalho visa descrever essa experiência do Estado de Minas Gerais, na implementação desse modelo padronizado de compras públicas, e discutir os potenciais benefícios de adoção do procedimento.

Para tanto, será realizada uma caracterização do contexto geral das compras públicas no Brasil, especificamente quanto ao seu marco legal, passando pelas discussões de reformas em compras engendradas pelo Estado de Minas Gerais, para posteriormente adentrar na discussão do planejamento de compras propriamente dito, de seus potenciais benefícios para a Administração, demonstrando, ainda, a sua interface com a gestão orçamentária e sua contribuição para a qualidade do gasto público.



2 O MARCO LEGAL DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

A Constituição Federal do Brasil de 1988 determina, no capítulo em que disciplina a Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI, a utilização obrigatória da licitação nos processos de aquisições e contratações públicas. A licitação antecederá obrigatoriamente, salvo as exceções expressamente previstas em lei, os contratos administrativos para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras, firmados pela Administração.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, foi regulamentado pela Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993¹, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

A licitação é definida por Hely Lopes Meirelles como o:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e de moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. (2005, p. 19 e 20)

A partir dessa definição, conclui-se que a licitação tem uma dupla finalidade: “obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo do direito de possíveis contratados” (MEIRELLES, 2005, p.269). Assim, o procedimento licitatório pretende propiciar a contratação da melhor proposta, dentre aquelas possíveis, devendo atuar enquanto fator propulsor da eficiência nos respectivos procedimentos.

Todavia, a lei brasileira de licitações vem sofrendo críticas por seu excesso de formalismo e de uniformidade de procedimentos, que implicam em uma demora excessiva para a realização de qualquer procedimento licitatório.

Marçal Justen Filho discorreu acerca do formalismo na Lei de Licitações:

Afirma-se, então, que a Lei nº 8666/93 consagrou o princípio do formalismo, sem margem de escolha para o aplicador. E se sustenta que os malefícios do formalismo são compensados pela eliminação dos riscos de protecionismo indevido, desvios éticos, etc. Enfim, o preço a pagar pela probidade seria a rigidez da disciplina legislativa. Essa visão padece de um defeito antigo, consistente em identificar moralidade e ortodoxia. Com todo o respeito, a experiência histórica já evidenciou que tal identificação é inadequada.

¹ Com alterações posteriores da Lei nº 8.883/94 e da Lei nº 9.648/98



[...] A atual Lei de Licitações preocupou-se em fornecer disciplina minuciosa e exaustiva para todas as possíveis hipóteses às quais se aplicasse. Visou a reduzir ao mínimo a liberdade da Administração Pública na sua aplicação. Como consequência, o diploma se caracteriza por seu formalismo exacerbado e pela impossibilidade de soluções adotáveis ao sabor das circunstâncias. (JUSTEN FILHO, 2005, p.58)

Acompanhando a opinião do referido autor, a percepção geral acerca dos procedimentos licitatórios é de que eles são demasiadamente morosos, burocráticos, e muitas vezes caracterizados pela ineficiência do processo, contrariando, assim, os objetivos originais do instituto da licitação.

Como resposta à necessidade de revisão dos procedimentos licitatórios instituídos pela Lei nº 8.666/93, em busca de simplificação e eficiência, foi instituída a modalidade pregão, criada pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de março de 2000², que trouxe consideráveis ganhos de eficiência processual, embora seja aplicável apenas à aquisição de bens e serviços comuns. Os bens e serviços denominados comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, contemplando itens habitualmente oferecidos pelo mercado.

Há também o Projeto de Lei nº 7.709/07, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação no Senado Federal, que aguarda votação em plenário. Ele modifica previsões da Lei nº 8.666/93, com o objetivo de conferir maior eficiência e celeridade aos procedimentos e faz parte das propostas legislativas do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento. Apesar de tramitar desde o ano de 2007, o projeto ainda não foi aprovado.

No ano de 2011, com o objetivo de ampliar a eficiência nas contratações e a competitividade entre os licitantes, para fazer frente às necessidades relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, com sede no Brasil, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos e da Matriz de Responsabilidade da Copa acordada entre Municípios, Estados e a União, foi editado o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

² Substituída pela Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001 e convertida na Lei nº 10.520, de 17, de julho de 2002. A utilização do pregão tornou-se obrigatória para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, conforme disposições do Decreto Federal nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, e em Minas Gerais, do Decreto Estadual nº 44.486, de 18 de abril de 2008.



Instituído por meio da Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, fruto da conversão da Medida Provisória nº 527/2011, tendo sido regulamentado, posteriormente, pelo Decreto nº 7.581, de 11 outubro de 2011, o RDC incorporou ganhos de eficiência da legislação do pregão, já mencionada, além de alguns procedimentos de direito comparado. Em Minas Gerais o RDC foi regulamentado pelo Decreto 46.160, de 22 de fevereiro de 2013.

O Regime aplica-se também às obras de infraestrutura e contratação de serviços para os aeroportos das capitais das Unidades da Federação distantes até 350 km das cidades que sediarão os citados eventos e às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em outubro de 2012, por meio da Lei nº 12.722 a sua aplicação foi estendida para as licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e em dezembro de 2012, por meio da Lei 12.745 para as respectivas contratações no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Resumidamente, este é o arcabouço legal que orienta a realização das compras públicas no Brasil, aplicável a todos os entes da federação. As regras gerais estão postas desde o ano de 1993 e, ao longo do tempo, discute-se a sua eficiência e a necessidade de imprimir maior flexibilidade às mesmas.

Todavia, a revisão legislativa é um processo difícil, que não está sob o controle da administração, tendo em vista a complexidade do processo legislativo nacional.

Por isso, a administração mineira, no intuito de melhorar os seus resultados em compras públicas, tem o foco em ampliar a qualidade da gestão administrativa dos procedimentos relacionados à aquisições, com o objetivo de melhoria processual e de maximização de eficiência, como será discutido nos itens a seguir.

3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM COMPRAS

Nos dias atuais, ganha cada vez mais relevo a discussão sobre os parâmetros de funcionamento da Administração Pública, suas práticas administrativas e de gestão.



Tal discussão originou a Reforma Administrativa no Brasil em meados da década de 90, que imprimiu novos contornos à administração do setor público, introduzindo características da denominada Administração Pública Gerencial. Segundo esse movimento reformista, a administração deve pautar suas atividades no ideal de busca pela eficiência administrativa.

Nesse contexto, destaca-se como um dos produtos da Reforma do Aparelho do Estado, empreendida nos anos 90, a chamada “Emenda da Reforma Administrativa”, Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que positivou a eficiência no plano de princípio constitucional reitor da Administração Pública.

O ideário desse movimento consiste, resumidamente, em tornar o Estado menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos. (PEREIRA, 2001)

A Administração Pública mineira, acompanhando as tendências de reforma na gestão, implementou mudanças no âmbito estadual, realizando o que ficou conhecido como o “Choque de Gestão”. Tem relevância para este trabalho, especificamente, a reforma empreendida na esfera das compras públicas, buscando imprimir maior eficiência aos processos dos setores de compras.

Tem-se como marco fundamental da reforma realizada em compras a implantação do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG, em janeiro de 2004. Desde então, o SIAD-MG é de utilização obrigatória para a realização de procedimentos licitatórios pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Conforme o Decreto Estadual nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009:

Art. 1º O Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - SIAD, instituído pelo Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002, tem como finalidade controlar o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras, e será gerido conforme o disposto neste Decreto.

§ 1º O SIAD é um sistema corporativo do Estado integrado aos demais sistemas corporativos estaduais e, sempre que possível, deverá integrar-se com outros sistemas de entes federados para aperfeiçoar as informações necessárias à gestão de suprimentos.

Com a implantação do SIAD-MG e a instituição da obrigatoriedade de seu uso foi possível padronizar os fluxos e os procedimentos de compras em âmbito estadual e produzir dados sobre a realização de processos ao longo do tempo.



Foram sistematizados os dados sobre natureza dos contratos, volumes, modalidades de licitação empregadas, preços e fornecedores.

Dessa forma, foram atingidos dois objetivos principais. O primeiro se relaciona à sistematização e controle dos processos de compras em âmbito estadual. O segundo diz respeito à formação de uma base de dados sobre as compras, com registros históricos, para permitir a análise e formulação de políticas de compras e dos respectivos indicadores de acompanhamento.

A partir de então, o foco foi em ampliação do controle e da integridade da informação ao longo da cadeia de processos executados por meio do sistema, obtida por meio de integração das etapas da compra, desde o registro da demanda, passando por todas as fases do processo licitatório, o recebimento do bem, assim como o respectivo registro em estoque ou patrimônio, ou ateste do serviço, finalizando com a liberação de dados para a execução da despesa no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais – SIAFI-MG.

Como resultado desses esforços, o Estado de Minas Gerais possui hoje um sistema de compras e gestão de suprimentos completo, integrado em todas as etapas da cadeia de processos relacionados e reconhecido por sua qualidade e benefícios proporcionados à gestão.

Após atingir êxito na padronização e controle dos processos, atualmente, em uma fase mais adiantada, o Estado de Minas Gerais desenvolve uma discussão sobre a qualidade e produtividade do gasto público. Essa discussão avança para além dos quesitos de regularidade e legalidade dos procedimentos de compras realizados, para adentrar na seara da discussão da qualidade dos mesmos, da efetividade do gasto que está sendo realizado.

Foram diversas as iniciativas adotadas no âmbito das compras públicas visando ampliar a qualidade e produtividade do gasto. Podemos citar, como exemplos de políticas importantes, desde a priorização da realização de compras eletrônicas, em detrimento de procedimentos presenciais, com foco em aumento da competitividade, eficiência e transparência dos processos licitatórios, até a adoção da gestão estratégica de suprimentos para famílias de compras mais relevantes, em termos de volumes e de custos de aquisições, com foco em redução sustentável de gastos.



O planejamento de compras é mais uma iniciativa focada em qualidade do gasto, que objetiva mapear as demandas e os processos de compras a serem realizados ao longo de um exercício financeiro em cada instituição, com vistas a melhor qualificar o trabalho dos setores de compras. O planejamento de compras se relaciona também ao tema de gestão orçamentária dos recursos, havendo grande sinergia entre esses processos.

Nos itens a seguir será realizada a descrição do planejamento de compras, a caracterização de sua implantação e dos benefícios já obtidos em Minas Gerais, finalizando com o cotejo dos procedimentos de compras relativamente à gestão do orçamento em âmbito estadual.

4 O PLANEJAMENTO DE COMPRAS

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG é responsável pela definição de políticas, normatização e coordenação das atividades dos órgãos e entidades estaduais em matéria de compras públicas, atuando enquanto órgão central do sistema. Essas atribuições são desenvolvidas pela Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio – SCLRP, da Secretaria.

Essa equipe foi responsável pelo desenvolvimento e implantação do SIAD-MG, sendo responsável também pela evolução, manutenção desse sistema e suporte aos usuários dos órgãos e entidades. Por outro lado, trabalha com a definição de políticas, indicadores de resultados em compras e com o seu acompanhamento.

A discussão recente acerca dos resultados em compras e análise das dificuldades relacionadas aos processos em âmbito estadual direcionou o foco de seus trabalhos para a melhoria da capacidade das instituições em planejar o trabalho dos setores de compras ao longo de cada exercício financeiro, bem como para o monitoramento dos resultados obtidos nos processos. Foi colocado, então, para essa equipe, o desafio da criação de um modelo padronizado de planejamento de compras, denominado “Pré- Compra” e de sua implantação em âmbito estadual.



O projeto para a criação de um modelo padronizado de planejamento de compras teve origem, portanto, na resposta à questão colocada em âmbito estadual, acerca de como melhorar a eficácia dos procedimentos licitatórios, que são realizados de forma descentralizada pelos órgãos e entidades.

Estão abrangidos por esta discussão, pontos relacionados à qualidade dos produtos e serviços contratados, ao preço final obtido no processo licitatório, à competitividade registrada e, em última análise, à prioridade de realização dessa despesa propriamente dita, quanto cotejada às demais necessidades da instituição e do Estado de uma forma mais abrangente.

A dimensão dos processos relacionados as compras pode ser compreendida pela análise do volume financeiro movimentado, de cerca de R\$ 5 bilhões ao ano e pelo número de instituições envolvidas, abrangendo mais de 60 órgãos e entidades com autonomia para a realização de procedimentos licitatórios. Importante registrar que a despesa com aquisições e contratações ocupa o 2º lugar no patamar das despesas realizadas no Estado de Minas Gerais, sendo inferior apenas à despesa com pessoal, que abrange as verbas relacionadas ao pagamento do funcionalismo público.

Ainda, que ela abarca a maior parte das despesas discricionárias no orçamento estadual, ou seja, despesas não vinculadas constitucionalmente. E, finalmente, que a escolha quanto aos gastos a serem realizados se faz extremamente relevante, do ponto de vista de políticas públicas, pelo fato do Estado estar inserido em um contexto de limitação de recursos orçamentários, para fazer frente a uma crescente demanda social por serviços.

Por todo o exposto, relevante se faz a ênfase aos processos internos de dimensionamento das demandas, de sua adequada caracterização e do planejamento dos trabalhos em compras, de forma a maximizar a eficiência no atendimento aos clientes internos, que são as áreas finalísticas de cada instituição, responsáveis diretamente pela implementação de políticas públicas de atendimento aos cidadãos.

Nos itens a seguir será feito relato acerca da criação do modelo, sua implantação e os benefícios decorrentes do mesmo, apurados até o momento.



4.1 Diagnóstico

O início dos trabalhos para o desenvolvimento de um modelo padronizado de planejamento de compras públicas se deu em 2009, coincidindo com os preparativos para a mudança das instalações dos órgãos e entidades estaduais para a nova sede administrativa do governo, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves.

Nessa oportunidade, foi desenvolvido um diagnóstico de maturidade em compras, dentre os órgãos e entidades que migrariam para a nova sede. Esse recorte foi realizado pelo entendimento de que seria mais fácil e razoável a implantação de uma iniciativa piloto para as instituições localizadas na nova sede, bem como o respectivo acompanhamento dos resultados encontrados.

O objetivo era levantar e comparar as iniciativas desenvolvidas em cada instituição com as iniciativas tomadas como práticas de referência em gestão de compras. Para a realização desse diagnóstico foram analisados uma amostra de 33 órgãos e entidades, em cinco vértices de procedimentos: planejamento de compras, processo, fornecedores, itens de compras e controle.

Para avaliar a maturidade dos procedimentos relacionados a “planejamento de compras” foi verificada a existência de iniciativas para subsidiar, de maneira qualificada, a elaboração de plano anual de compras da instituição, de procedimentos relacionados à sua execução adequada, além da identificação do comportamento das compras ao longo do ano e da relação do planejamento de compras com o planejamento do orçamento anual.

Quanto à dimensão de “processos de compras”, examinou-se a existência de fluxos e padrões relacionados aos procedimentos de licitação e a eficiência das licitações realizadas pela instituição, tendo sido analisados os resultados dos processos quanto ao seu sucesso, relativamente à participação de fornecedores e alcance de uma proposta válida para a administração.

Relativamente aos vértices “fornecedor” e “itens de compra” buscou-se pela existência de um cadastro para a uniformização das informações relacionadas, respectivamente, a empresas fornecedoras do Estado e à descrição dos itens de compra, além da análise da qualidade das informações em tais cadastrados, para auxiliar nos procedimentos de compras propriamente ditos.



Finalmente, para o “controle”, verificou-se a existência de indicadores de desempenho para os processos de compras e se havia análise sobre o resultado dos mesmos, incluindo o acompanhamento de resultados periódico e a proposição de ações corretivas, incluindo o alcance da divulgação dessas informações.

Foi identificado que dentre os cinco vértices, três apresentavam melhores resultados em maturidade, quais sejam o “processos de compras”, “fornecedor” e “itens de compras”. Esse resultado ratificou a eficiência das políticas de compras adotadas até o momento pela SEPLAG, enquanto órgão central que coordena as compras, qualificando os resultados alcançados a partir da implantação do sistema SIAD-MG.

Conforme já foi mencionado, a partir da implantação do SIAD-MG logrou-se a padronização de procedimentos e dos fluxos dos processos, além do registro sistematizado das informações relacionadas aos mesmos.

Ainda, as informações sobre as descrições dos itens para compras, as chamadas especificações de compras, foram inseridas em um catálogo unificado, gerido pela unidade central de compras, a SCRLP. O mesmo se deu relativamente ao cadastro de empresas fornecedoras, também realizado pela SCRLP em proveito de todas as instituições que utilizam o sistema SIAD-MG.

Concluiu-se, a partir da análise das informações do diagnóstico realizado, que a gestão centralizada dos cadastros de empresas e de itens de compras e a sistematização dos processos no sistema SIAD-MG implicaram em ganhos relacionados à gestão de compras em todo o âmbito estadual.

Por outro lado, verificou-se que as maiores oportunidades de melhorias estavam concentradas nos vértices relacionados ao “planejamento de compras” e “controle”. As iniciativas relacionadas a estes temas foram diagnosticadas como incipientes ou em nível inicial, na maior parte das instituições que fizeram parte do estudo, tendo sido encontradas experiências exitosas apenas em alguns órgãos e entidades isoladamente.

O resultado desse estudo levou à elaboração de um relatório sobre as oportunidades de melhoria a serem trabalhadas e, a partir desse ponto, foi construído um modelo padronizado de planejamento de compras, que contemplou o (re)desenho desse processo e o desenvolvimento de ferramentas para a sua gestão.



O modelo de planejamento de compras elaborado incluiu procedimentos relacionados ao registro e consolidação da demanda em um plano anual de compras de cada instituição, bem como o cronograma de execução dos processos de compras, e a elaboração de indicadores para o monitoramento de sua execução e avaliação de sua eficácia.

Importante ressaltar que a partir dos estudos realizados nessa fase decidiu-se pela definição de um modelo que pudesse ser incorporado por todos os órgãos e entidades estaduais, inclusive por aqueles que não estivessem instalados na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, dados os benefícios que, já se vislumbrava, poderiam ser obtidos a partir de sua utilização.

4.2 O modelo

Durante a etapa de diagnóstico percebeu-se que alguns dos gargalos nos procedimentos de contratação eram comuns à maior parte dos órgãos e entidades e, adicionalmente, que havia uma grande dificuldade em realizar mudanças em processos a partir de proposições dos setores de compras.

Por um lado, essas dificuldades são oriundas das deficiências nos processos de comunicação entre os setores demandantes de bens e serviços, aqui denominados de setores finalísticos, que são os clientes dos setores de compras, e os setores de compras propriamente ditos.

Em um contexto geral de monitoramento de resultados de projetos no Estado de Minas Gerais, e de pactuação de metas de resultados para cada setor, os setores de compras eram tidos como morosos e ineficientes, impactando negativamente nas entregas finais dos projetos gerenciados por outras áreas. Por seu turno, o setor de compras se via incapaz de antecipar-se aos problemas de atribuição de processos em um mesmo período, mormente no final do exercício financeiro, por tomar conhecimento da demandas dos setores apenas no momento em que era contatado em virtude de solicitação de realização de um processo de compras.

Por outro lado, restou demonstrada a necessidade da área central de compras, na SEPLAG, liderar o processo de concepção e implantação do novo modelo, ou seja, de liderar o processo de mudança de uma forma mais geral.



Restou claro, ainda, que talvez o maior desafio seria melhorar os processos de comunicação e de relacionamento entre os setores finalísticos e de compras, aproximando essas áreas e possibilitando um trabalho conjunto, para auferir melhores resultados globais em compras.

De uma forma bem pragmática, conforme destacou Diniz (2012, p.10), o modelo planejamento de compras concebido em Minas Gerais objetivou:

- Conferir previsibilidade à demanda de aquisições e contratos em cada instituição;
- Mapear e distribuir os processos de compras e esforço do setor de compras ao longo do exercício financeiro;
- Possibilitar o mapeamento e priorização de processos críticos dentro da realidade de cada instituição; e,
- Imprimir eficiência ao atendimento das demandas dos setores finalísticos.

Para atingir tais objetivos se fez necessária a instituição de um modelo matricial de planejamento de compras, com ações transversais, que abrangem quase a integralidade dos setores da instituição, uma vez que é ator relevante do modelo todo e qualquer setor que possua demanda por bens e serviços. Ele deverá informar, no início do planejamento, toda a sua demanda por bens e serviços projetada para o exercício, conforme crédito aprovado para as atividades na Lei Orçamentária Anual, especificando as dotações orçamentárias que consignam créditos para as suas demandas. Deverá ainda informar quando precisará que os bens ou serviços estejam disponíveis.

Eleger o momento em que a disponibilidade dos bens ou serviços se faz necessária. Essa é uma das chaves para a melhoria da comunicação entre os setores finalísticos e de compras. Isso porque essa definição perpassa por duas informações essenciais para um planejamento de compras adequado: a) o alinhamento de expectativas entre os setores, já que o setor de compras saberá antecipadamente quais demandas deverá atender e em qual tempo; e, b) a configuração do elemento temporal que auxiliará na formatação do cronograma de trabalho do setor de compras.



Esse cronograma de trabalho do setor de compras para o ano é construído a partir de uma engenharia reversa: está dado o prazo final para a disponibilização do bem ou serviço, a partir do qual o setor de compras definirá quando terá que iniciar os seus trabalhos internos para que a entrega ocorra naquela data estipulada.

Após a consolidação das demandas de cada área solicitante, o passo seguinte é a aprovação da realização das compras e contratações pelo ordenador de despesas competente. Esse passo é essencial para priorizar as compras que serão atendidas a partir do orçamento disponível para cada ação e projeto, e para ampliar a garantia de recursos disponíveis para a execução de processos já realizados.

Em outras palavras, evita-se o início de atividades para compras que serão paralisadas posteriormente, independentemente da etapa em que se encontre o processo de compras, pela indisponibilidade de recursos financeiros. Ao mesmo tempo, se possibilita a máxima utilização dos recursos disponíveis de forma planejada e qualificada, ao longo de cada exercício.

Finalmente, com as demanda dos setores finalísticos consolidadas e aprovadas pelo ordenador de despesas competente, já informados os prazos nos quais os bens e serviços precisam estar disponíveis, o setor de compra irá elaborar o seu calendário de trabalho e realização de processos para o ano.

O calendário consiste na programação dos processos de compras, conforme modalidades de contratação e prazos estimados em cada setor envolvido nos procedimentos, inclusive as assessorias jurídicas e os setores de controladoria internos, de forma a disponibilizar os bens para os setores demandantes nos prazos solicitados no planejamento de compras. Esse calendário deve ser, na maior medida possível, completo, contendo todos os elementos que nortearão o trabalho do setor de compras ao longo do exercício.

Finalmente, resta caracterizar o período de realização do planejamento de compras em cada exercício financeiro. O ideal é que nos primeiros meses no ano sejam cumpridas as etapas de consolidação e aprovação das demandas e de elaboração do calendário anual de compras da instituição.



4.3 A implantação

Foi definida a implantação do projeto em um conjunto de órgãos como um piloto, realizado no ano de 2010. Essa opção pela implantação apenas em um grupo de órgãos piloto visou validar a metodologia definida para o modelo padronizado de planejamento de compras, de forma a antecipar peculiaridades ou dificuldades das instituições para a sua utilização, além de permitir os ajustes necessários antes de sua expansão para os demais órgãos e entidades.

A seleção das instituições tentou abranger contextos diversos, relativamente aos volumes movimentados, às complexidades das estruturas das instituições e à sua experiência pretérita relativa a planejamento das compras.

Foram incluídos nesse grupo:

1. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
2. Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS;
3. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE;
4. Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais – HEMOMINAS;
5. Secretaria de Estado de Educação – SEE;
6. Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA³.

Uma das principais lições aprendidas durante o trabalho com os órgãos piloto foi a necessidade de disponibilização de uma ferramenta no sistema SIAD-MG para a realização do planejamento de compras. Essa necessidade refletiu o nível de exigência das instituições, quanto à organização e facilidade para realizar os procedimentos, pois já estavam inseridos em um contexto de total automatização de procedimentos no sistema SIAD-MG.

O volume de dados movimentados para a realização da atividade e a necessidade de facilitar as atividades de monitoramento dos resultados, a partir da comparação entre as informações do planejamento e de sua execução, também contribuíram para determinar a exigência da sistematização e automatização das atividades de planejamento de compras.

³ Composto pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pelo Instituto Estadual de Florestas, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e pelo Instituto Mineiro de Gestão de Águas.



Por isso, em 2011, foi especificado e desenvolvido um módulo no SIAD-MG para a realização do planejamento anual de compras, integrado as demais funcionalidades já utilizadas para a realização de processos de compras pelos órgãos e entidades.

Ainda em 2011, após serem constatados os benefícios advindos do modelo no grupo de órgãos piloto, decidiu-se por expandir a utilização para mais 22 (vinte dois) órgãos e entidades do poder executivo estadual. A implantação foi realizada órgão a órgão, com a realização de reuniões de treinamento e acompanhamento em cada etapa pela equipe da SCRLP, tendo sido obtidos como produtos finais o Calendário de Compras elaborado para cada uma das instituições participantes e os servidores capacitados no processo.

A ferramenta no SIAD-MG está disponível em produção, desde dezembro de 2011, viabilizando a expansão do modelo padronizado de planejamento anual de compras para os demais órgãos e entidades.

A partir de 2012 a realização do planejamento no modelo estabelecido no SIAD-MG tornou-se obrigatória para todos os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais, exceto para as empresas públicas.

Tal obrigatoriedade é assegurada por meio da previsão do planejamento de compras no Decreto anual de Programação Orçamentária e Financeira⁴ e o seu acompanhamento com metas pactuadas no Acordo de Resultados.

Em 2012, 68 instituições planejaram suas demandas de acordo com a política implantada. Essas instituições finalizaram o planejamento das compras no final de março de 2012 e realizaram a respectiva execução e monitoramento ao longo do exercício, inclusive com análise de indicadores de desempenho relacionados ao processo.

Já em 2013 a elaboração do planejamento de compras foi finalizada em 28 de fevereiro, com a adesão ao modelo de todos os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais, exceto as empresas públicas.

⁴ Decreto Estadual nº 45.906, de 06 de fevereiro de 2012 e Decreto Estadual nº 46.149 de 15 de fevereiro de 2013.



4.4 Resultados obtidos

A partir da aproximação entre os setores demandantes e os setores de compras, houve uma sensível melhora na compreensão dos primeiros acerca dos requisitos para a caracterização adequada de um bem ou serviço demandado.

Os setores demandantes, ou finalísticos, não tinham clara compreensão, na maior parte das vezes, acerca das regras para uma especificação de compras adequada, o que causava devoluções e transtornos nas tramitações dos processos de compras, prejudicando o bom andamento dos procedimentos de licitação.

A utilização do SIAD-MG para inserir as demandas de compras no planejamento possibilitou um contato desses usuários com o catálogo de materiais e serviços do sistema, facilitando a sua compreensão acerca das especificações. Em sua discussão sobre a importância da caracterização adequada dos bens e serviços para um bom processo de compras, Lívia Diniz afirma que:

A conscientização dos servidores das áreas demandantes de que a fase interna da licitação é fundamental para o sucesso do procedimento de compra deve ser a primeira ação a ser realizada, pois, nem sempre se dá a essa fase o destaque e a importância merecida. No entanto, a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adequa ao realmente demandado (DINIZ, et al., 2012, p.16).

Ela discute, ainda, a necessidade de envolvimento da alta gerência das instituições, bem como de todo o corpo gerencial, para o sucesso do modelo de planejamento de compras adotado. Isso se faz ainda mais relevante no modelo de planejamento implantado em Minas Gerais, com a adoção de procedimentos transversais em toda a organização.

Esse comprometimento foi obtido a partir da atuação da SEPLAG, que incluiu dentre as metas a serem entregues pelos órgãos e entidades em seus respectivos acordos de metas, a elaboração do planejamento de compras e o monitoramento de sua execução.

O volume de compras incluído no planejamento dos órgãos e entidades para o ano de 2012 atingiu o patamar de cerca de R\$3,73 bilhões, tendo sido contratados R\$ 3,29 bilhões em processos de compras ao longo de 2012. E termos quantitativos, pode-se afirmar que houve uma aderência das contratações com as expectativas para o exercício em questão com a realização de 88% do valor total planejado.



Para 2013, já se apurou um valor planejado de cerca de R\$ 3 bilhões, o que demonstra a continuidade da disseminação da cultura do planejamento de compras nos órgãos e entidades estaduais..

5 INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante a etapa de diagnóstico dos processos de planejamento de compras, com vistas à elaboração do modelo padronizado de planejamento anual de compras em âmbito estadual, identificou-se a necessidade de aprofundar as discussões relacionadas à integração da gestão de compras com a gestão orçamentária.

Ressalve-se que o objetivo deste item não é de esgotar o tema de integração entre as gestões de compras e orçamentária, mas apenas de referenciar alguns ganhos potenciais que podem ser alcançados com as iniciativas em curso⁵.

Os estudos de dados comparativos entre a liberação de cota orçamentária para a realização de despesas pelas instituições, especificamente para as classificações de despesas relacionadas a aquisições e contratações, e a respectiva realização de processos licitatórios para essas despesas, demonstrou haver grande oportunidade para melhoria desses procedimentos.

Isso porque restou comprovado que os recursos de cotas orçamentárias aprovadas ficavam subutilizados durante um período do ano, e que havia enorme concentração de processos de compras no final do período para garantir a utilização de todo o recurso disponível, implicando em uma realidade de atribuição de processos no final do exercício financeiro, com implicações relacionadas à perda de qualidade nos mesmos.

As questões mais importantes para uma integração efetiva dessas gestões, portanto, se relacionam à identificação do orçamento disponível para as contratações em cada momento. Ou, pelo prisma orçamentário, à identificação dos

⁵ Informações adicionais podem ser obtidas pela leitura do artigo “A experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas” (REZENDE, REIS, DUARTE, 2012), relacionado nas referências bibliográficas.



recursos já comprometidos com contratos vigentes e em andamento, e a previsão de novos comprometimentos ao longo do tempo.

Uma das ações resultantes desses debates foi a identificação sistemática da previsão de execução orçamentária dos valores decorrentes de contratos vigentes, mês a mês, até o término de sua vigência, por dotação orçamentária. Tais informações passaram a ser captadas, em maio de 2011, no SIAD-MG, como requisito obrigatório que antecede a realização da despesa. Os comprometimentos contratuais são automaticamente considerados na programação orçamentária realizada no SIAFI-MG.

Um avanço na gestão dos comprometimentos contratuais em relação ao orçamento foi a validação prévia no Portal de Compras da margem para novas contratações, a partir de dezembro de 2012, nas etapas iniciais dos processos de compras, ainda na fase interna. Com isso passaram a ser consideradas não só as programações realizadas para contratos vigentes, mas também àquelas decorrentes de processos de compra ainda não concluídos como, por exemplo, licitações em andamento.

A nova ferramenta impede a continuidade dos procedimentos de compras caso seja verificado que o valor estimado a ser gasto ultrapassa a disponibilidade orçamentária para o ano.

A validação da margem funciona com base na diferença entre o crédito autorizado para determinada dotação e o valor total comprometido em contratações já existentes ou em andamento. O sistema verifica se há saldo de crédito disponível para a dotação durante o registro de novas contratações no Portal de Compras.

Essa inovação permite ao servidor responsável pela contratação de bens, serviços e obras acompanhar em tempo real se o valor estimado a ser gasto ficará dentro da disponibilidade orçamentária para o ano, bem como auxilia os ordenadores de despesas durante a aprovação das novas contratações a serem inseridas no sistema.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou caracterizar a realidade das compras públicas em Minas Gerais, fazendo uma retomada das grandes alterações realizadas nos setores ao longo dos últimos anos e de suas respectivas contribuições para a eficiência dos processos.

Dedicou-se a uma discussão mais aprofundada, especificamente, do recém instituído modelo padronizado de planejamento de compras, o “Pré-compras”, caracterizando a sua concepção, implantação e os benefícios que já foram alcançados com a sua utilização.

Finalmente, abordou o fortalecimento da integração da gestão de compras à gestão orçamentária, com a melhor qualificação acerca das informações relacionadas a ambos os processos.

São processos novos e, por isso mesmo, ainda não existem resultados mais consolidados sobre a sua implantação. Está a cargo da equipe da SEPLAG a avaliação relativa à implantação do modelo em 2012 e o monitoramento da execução do planejamento de compras em 2013 que considerará os aspectos qualitativos e quantitativos do planejamento, ou seja, além da verificação dos valores será exigida uma compatibilidade dos materiais e serviços planejados e contratados.

Todavia, já foram antecipados resultados não quantificáveis, relacionados à melhoria da qualidade dos processos. São resultados qualitativos, resultantes dos debates já iniciados e da mudança cultural em curso sobre a forma de trabalho dos setores de compras, além dos ganhos obtidos com a aproximação entre o setor de compras e os setores finalísticos das instituições.

Além disso, já se almeja passos ainda mais ousados, com a utilização dos dados do planejamento anual de compras para a realização de políticas relacionadas ao uso do poder de compras do Estado para fomentar o desenvolvimento regional e sustentável em seu território. Trata-se do início de uma reflexão sobre a utilidade dessas informações para políticas de fomento a participação de empresas regionais nas compras estaduais e de indução de desenvolvimento local.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 jun. 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun.1993.

DINIZ, Livia Colen, et al. **Acriação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – Pré Compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais**. Brasília: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, 22p., junho de 2012.

HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Regime Diferenciado de Contratações (RDC): comentários sobre os avanços e aspectos polêmicos. 2012**. (15f.). Artigo (Pós-graduação lato sensu) – Instituto de Educação Continuada – IEC, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 30 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a utilização e gestão do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG do Poder Executivo Estadual. Diário do Executivo, Minas Gerais, 20 jan. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para Discussão ENAP, Brasília: ENAP, Nº 9, 28 p., outubro 2001.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; DUARTE, Jean Mattos; REIS, André Abreu. **A experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas**. Brasília: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, 33p., junho de 2012.



AUTORIA

Renata Maria Paes de Vilhena – Secretária de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br

Ana Luiza Camargo Hirle – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG).

Endereço eletrônico: ana.hirle@planejamento.mg.gov.br

