

DESMISTIFICANDO A ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DA UTILIZAÇÃO PRÁTICA DE INSTRUMENTOS LEGAIS E DE GESTÃO.

ANDRYU ANTÔNIO LEMOS DA SILVA JUNIOR¹

THIAGO ALBUQUERQUE FERNANDES²

RESUMO: Trata-se de artigo com intuito de trazer ao leitor a visão jurídico-administrativa de como montar processos e estruturas para a governança das contratações públicas, por meio da aplicação do modelo de gerenciamento de processos do Ciclo PDCA, com a utilização de instrumentos previstos em dispositivos legais da Lei Federal nº 14.133/21.

PALAVRAS-CHAVE: Ciclo PDCA; Governança; Contratações Públicas.

Novembro de 2023

RECIFE – PE

¹ Advogado e Consultor, Especialista em Planejamento e Gestão Pública, Especialista em Licitações e Contratos Administrativos. Superintendente Especial de Licitações e Contratos no Município do Jaboatão dos Guararapes

² Advogado, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pós-graduado com MBA em Gestão Pública. Subprocurador Geral do Município do Jaboatão dos Guararapes.

SUMÁRIO

01 INTRODUÇÃO	3
02 A APLICAÇÃO DO CICLO PDCA COMO MODELO DE GESTÃO EFICAZ PARA A IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA.	4
03 A GOVERNANÇA, A QUALIDADE E A VISÃO SISTÊMICA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.	9
04 A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTO PREVISTOS NA LEI 14.133/21 PARA APLICAÇÃO DO CICLO PDCA NO GERENCIAMENTO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.	13
05 CONCLUSÃO	17
06 REFERÊNCIAS.....	18

01 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as ideias de fazer “mais e melhor”, aumentar a produtividade e a qualidade, reduzir os gastos que oneram as finanças públicas e alcançar resultados significativos têm permeado a construção de modelos de gestão no setor público que busquem o profissionalismo e uma direção eficiente da máquina administrativa. Nesse sentido, adotar modelos de governança se tornou imprescindível em diversas áreas do Estado.

Não por menos, o novo diploma legal geral de licitações e contratos, a Lei Federal nº 14.133/21, estabeleceu, em seu art. 11, parágrafo único, que a **alta administração** do órgão ou entidade **é responsável** pela **governança das contratações** e **deve** implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para **avaliar, direcionar e monitorar** os processos licitatórios e os respectivos contratos com o intuito, entre outros elencados no dispositivo, de promover **eficiência, efetividade e eficácia** em suas contratações.

A governança veio como uma temática central no novo marco legal nacional de licitações e contratos, fazendo com que todos os entes da Federação tivessem a necessidade de mudar a cultura do processo de compras e elevar o processo de contratação para o patamar estratégico da gestão, com a adoção de um eficiente mecanismo de governança.

Entretanto, como o ente federativo, independente do seu porte ou de sua capacidade organizacional, conseguirá implementar de forma efetiva processos e estruturas de governança das contratações públicas, conforme os ditames do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/21?

Responder esta questão, sob uma ótica prática, é o tema central do presente artigo.

Assim, buscar-se-á propor soluções à problemática supramencionada, apresentando ferramentas de gestão pública como a aplicação do modelo de gestão do Ciclo PDCA aos processos de contratações públicas. Tal modelo

proporciona uma visão integrada da gestão, voltada à busca da qualidade contínua e executada por meio da aplicação em quatro etapas: P – *Plan* (Planejamento); D – *Do* (Execução); C – *Check* (avaliação); e A – *Act* (Ação de Correção).

Entretanto, para utilizar tais mecanismos de gestão como solução da problemática apresentada, formula-se um segundo questionamento: como aplicar o modelo de gestão do ciclo PDCA nos processos de contratação pública para atingir a finalidade da governança das contratações?

A resposta a este segundo questionamento, será debatida no último tópico deste artigo, com a demonstração prática da utilização de instrumentos previstos na Lei Federal nº 14.133/21, que são capazes de, aplicados devidamente, operacionalizar o modelo do Ciclo PDCA no gerenciamento estratégico dos processos de contratações públicas.

02 A APLICAÇÃO DO CICLO PDCA COMO MODELO DE GESTÃO EFICAZ PARA A IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA.

Estruturas de governança na gestão pública são essenciais para resultados eficientes da máquina estatal. Conforme o Manual de Governança Pública do Tribunal de Contas da União³, “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Nesse sentido, encontra-se uma distinção entre “governança” e “gestão” que, apesar de semelhantes, são conceitos distintos. Enquanto o primeiro realiza um movimento de definições estratégicas, o segundo se movimenta quanto à tática e operação. Assim, governança e gestão estão interligadas, pois a governança pressupõe a avaliação, o monitoramento e o direcionamento da gestão.

³ In: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico>.



Alguns métodos buscam a qualidade nas organizações e a prática da boa governança. Um deles é “Gestão de Qualidade Total”, que vislumbra a contínua melhoria de todos os elementos do sistema organizacional como forma de garantir sua sobrevivência e seu crescimento. Tem-se que “A visão sistêmica da organização pressupõe o tratamento integrado de todas as dimensões da empresa, métodos, processos, tecnologia, pessoas, mercado, etc.”⁴

Assim, a gestão da qualidade caracteriza-se pelo envolvimento de todos os altos dirigentes, baseando-se na consideração de todos os aspectos que intervêm nos processos da organização, como a seguir:

“admitindo-se que a qualidade depende de todos os componentes do sistema e do ambiente da empresa, busca-se gerenciar a qualidade de suas entradas, dos processos, dos produtos e das relações da empresa. O gerenciamento não se exerce apenas sobre pessoas e processos, mas também sobre as relações existentes entre eles, culminando nos resultados”⁵.

A Qualidade tem sido adotada como instrumento de modernização da Administração, considerando, especialmente, duas dimensões: a formal – que se refere a competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas; – e a política –, que se refere a competência para projetar e realizar organizações públicas que atendam às necessidades dos clientes.

⁴ CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Viera de. TONET, Helena Correa. Qualidade na Administração Pública. EBAP/FGV: Rio de Janeiro. 1994.

⁵ Idem, *ibidem*.”

O Ciclo do PDCA funciona sob a perspectiva da implantação de um modelo integrado de gestão, tendo como base conceitual os pressupostos aplicados no Japão no Pós-Guerra. Não de forma genérica, mas levando em conta as especificidades de cada localidade, os governos passaram a adotar o ciclo do PDCA como uma das ferramentas para aprimorar o modelo de gestão pública, buscando a racionalidade e a qualidade na gestão.

Por meio do estabelecimento de ações conjuntas, o ciclo PDCA pretende fomentar a transparência e a celeridade de todos os processos envolvidos na execução da gestão com o estabelecimento de quatro etapas no processo decisório: P – Planejar; D – Executar; C – Checar; e A – Agir.

Após a criação do plano de ação e da execução do proposto, origina-se uma sistemática de monitoramento com o intuito de realizar a verificação do executado e poder se chegar a necessárias ações que visem eliminar ou, ao menos, mitigar defeitos no produto ou na execução.

O Ciclo de PDCA é aplicado de forma mais comum em processos estratégicos, com a busca de melhorias focadas em metas previamente definidas e com um olhar na gestão por resultados. Contudo, o ciclo também pode ser utilizado em processos de rotina, onde já foram estabelecidos procedimentos operacionais padronizados, adotando ao invés do P (planejamento), a letra S – “Standard” (Padrão).

A utilização do PDCA nos processos de gestão favorece, de forma significativa, a melhoria contínua, levando os gestores a estabelecerem metas ousadas e desafiadoras para que novos resultados sejam alcançados. Isto se aplica para auto nivelar igualmente processos estratégicos, como planejamento do sistema de gestão da qualidade, ou análise crítica pela direção e para atividades operacionais simples, levadas a cabo como uma parte de processo de realização do produto.

É nesse cenário que o uso de técnicas gerenciais aparece de forma palatável, tendo em vista a relevância de se discutir uma Administração Pública voltada para atendimento de prioridades em áreas diversas. É importante salientar que este acompanhamento de qualidade continuada, por meio do

PDCA, estabelece uma mudança na cultura da gestão organizacional, reduzindo, assim, as possíveis problemáticas.

Segundo Fayol⁶, nas atividades de monitoramento e controle há o objetivo de se "assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los, evitando sua repetição". No mesmo diapasão, o *American Institute of Certified Accountants* (AICPA) entende o monitoramento e o controle como um plano de organização com métodos e medidas adotadas pela empresa tendo o objetivo de resguardar seus ativos, verificando a adequação de seus dados contábeis e promovendo a eficiência operacional, o respeito e a obediência às políticas administrativas fixadas na gestão⁷.

A Constituição Federal de 1988 aprimora o conceito do "monitoramento e controle" dos processos administrativo e atos da gestão, abolindo a visão limitada de controle voltado apenas para os aspectos financeiros e administrativos, ampliando a atividade para toda a organização da gerência pública, pondo tais práticas no plano estratégico da gestão.

Nesse sentido, Evandro Martins Guerra entende os atos de monitorar e controlar por parte da gestão como "um plexo de ações estabelecido pela Administração Pública, de efeito *interna corporis*, para promover a eficiência e a eficácia nas operações estatais e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, visando o alcance dos objetivos e metas anteriormente programadas"⁸.

Assim, pode-se extrair os principais objetivos gerais do controle: 1) atuar de forma preventiva, detectando desvios, fraudes ou situações antieconômicas, abuso de poder, dentre outras práticas ilícitas; 2) garantir a promoção de operações econômicas, eficientes e eficazes, além da qualidade dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, de acordo com o interesse público; c) fiscalizar a obediência às leis, normas e princípios norteadores da Administração; 4) garantir a aplicação do ativo e a legitimação do passivo; v) propiciar a criação de mecanismos asseguradores da exatidão, da

⁶ FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1981, p. 139.

⁷ BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. *Implementação, Estudo e Avaliação dos Controles Internos*. Belo Horizonte, maio 1999, p. 3.

⁸ GUERRA, Evandro Martin. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 274.

conformidade, da integridade dos dados contábeis e dos relatórios financeiros e gerenciais⁹.

A aplicação do ciclo PDCA na gestão pública parte do entendimento de que o novo contexto do Estado se insere na necessidade de se extinguir a burocracia da administração clássica, que tornava a máquina pública lenta e morosa, passando ao foco na entrega, no cliente e em pressupostos de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

Previstos no parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/21, como um dos objetivos da governança das contratações públicas, os conceitos de eficácia e eficiências são destrinchados por Chiavenato da seguinte forma:

“eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)”¹⁰.

Contratar de forma eficiente é tratar com qualidade os seguintes aspectos: a) existência de uma necessidade a ser satisfeita/problema a ser solucionado; b) identificação de uma solução (encargo/objeto) capaz de satisfazer a necessidade; c) seleção de um fornecedor com condições de viabilizar a solução; d) melhor equivalência entre o encargo (objeto) a ser cumprido e a remuneração a ser paga¹¹.

No processo de contratação pública, a aplicação do Ciclo PDCA permite ao gestor obter a visão sistêmica de modo a enxergar o processo como um todo, de forma cíclica, interligando as etapas de planejamento, da seleção do fornecedor e da execução contratual, permitindo atingir sua finalidade com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Assim, a aplicação do Ciclo de PDCA como modelo de gestão e, a consequente implantação dos mecanismos de governança das contratações

⁹ GUERRA, Evandro Martin. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 275.

¹⁰ CHIAVENATO, Id/alberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

¹¹ MENDES, Renato Geral. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46.

públicas, favorece a eficiência e a qualidade dos processos com as práticas do planejamento, da execução, do acompanhamento e da avaliação dos resultados, havendo, assim, a materialização em serviços de qualidade e as possíveis correções de falhas nos processos.

03 A GOVERNANÇA, A QUALIDADE E A VISÃO SISTÊMICA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.

Necessidades públicas e deveres do Estado são conceitos que fazem parte do sentido de existir da Política, do Estado e do Direito, ao passo que:

“o político assenta na intensificação, na diversificação e na extensão da vida em comum, na dimensão mais ampla ou no significado mais forte que ele adquire para ir ao encontro de necessidades pouco suscetíveis (ou já não suscetíveis) de satisfação em nível de sociedades primárias ou menores”¹².

A racionalidade humana deve ser trabalhada para que os objetivos sejam obtidos com menor número de erros possíveis, sendo quebrada, segundo MONTEIRO¹³, a máxima de que “errar é humano” e, segundo o mesmo autor, passando a ser empregado o pensamento de que “humano – próprio do homem, do ser inteligente e racional – é buscar, constantemente e, conseqüentemente, a perfeição”.

A busca da qualidade nos processos de contratação pública retira tais procedimentos do mero campo da burocracia operacional e os colocam no campo estratégico de uma gestão. Nesse sentido, os conceitos trabalhados no tópico anterior de qualidade, eficiência, gestão pelo ciclo PDCA e governança, devem ser tratados neste tópico de forma elucidante no processo de contratação pública.

Para seu perfeito funcionamento e o cumprimento de determinados fins, o Estado necessita se estruturar como qualquer outra organização, ter efeitos patrimoniais, desenvolver competências em seu pessoal, realizar compras e contratações e atividades financeiras, enfim, realizar gestão da coisa pública,

¹² MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 3ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2011. p. 56.

¹³ MONTEIRO, José Airton. Qualidade Total no Serviço Público. 3ª Ed. QAT Consultoria Associados LTDA. Brasília, 1995, p. 17.

buscando a identificação de problemas sociais, com o intuito de suprir as necessidades, entretanto, tudo pautado na instrumentalidade das formas com registros por meio de processos administrativos.

Para o Tribunal de Contas da União, conforme as diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho – Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000/1, 2004), expostos no Manual de Auditoria Operacional da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG) - TCU¹⁴, a eficácia, a efetividade, eficiência e a economicidade visam a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004)”, ou seja, refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados a sua disposição.

Ainda citando publicações do TCU, desta vez, por meio de publicações de estudos realizados em cooperação com a OCDE - Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico, a governança é uma das principais ferramentas de condução de políticas públicas e que seus mecanismos impulsionam o nível de eficiência na gestão, conforme o disposto no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”¹⁵.

A contratação pública é sustentada por um pilar formado pelo quadrinômio básico composto por: a) problema; b) solução; c) terceiro; e d) relação benefício-custo.

Como todo processo decisório, a contratação pública perpassa por uma sequência de atos administrativos pautada em um processo. Nesse sentido, processo administrativo da contratação pública é uma sequência de atos e procedimentos que culmina, na maioria dos casos, na assinatura e execução

¹⁴ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 3ª Ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, pp. 11-12.

¹⁵ UNIÃO, Tribunal de Contas. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. 3ª Edição - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

de instrumento contratual que regulará a relação entre Administração e terceiro para solução do problema identificado¹⁶.

Podemos elucidar que o processo de contratação pública perpassa por um ciclo composto por três etapas: I) planejamento da contratação; II) seleção do fornecedor; III) execução do contrato. Assim, traçando um caminho prático das três etapas, tem-se:

- a) a existência de uma necessidade a ser satisfeita/problema a ser solucionado;
- b) a identificação de uma solução (encargo/objeto) capaz de satisfazer a necessidade;
- c) a seleção de um fornecedor com condições de viabilizar a solução;
- d) a melhor equivalência entre o encargo (objeto) a ser cumprido e a remuneração a ser paga;
- e) a execução do objeto pelo fornecedor selecionado diante da fiscalização por parte do Poder Público.

A busca pela perfeição da contratação tem, incondicionalmente um ponto de partida, o “planejamento”, ponto de suma importância para qualidade. Para Mendes “... o sucesso da contratação não pode depender da sorte de quem conduz a fase externa (licitação), mas da capacidade de quem a planeja”¹⁷.

O planejamento de uma contratação estabelecerá todas as futuras relações entre o Ente Público e o futuro contratado, sendo pré-requisito, de fato, para o sucesso da contratação. A Lei Federal nº 14.133/21 estabeleceu, em seu art. 17, as fases de um processo de licitação, caracterizando, em seu art. 18, a fase preparatória como o planejamento da contratação.

Com a identificação do problema e da definição do encargo pela Administração na fase preparatória da contratação, o cumprimento do contrato

¹⁶ MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46.

¹⁷ MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, p. 89.

deverá ser realizado por quem apresentar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a execução. Os interessados em fornecer o encargo ofertado em edital licitatório avaliam os termos daquele Instrumento Convocatório dentro de uma análise econômico-financeira e formulam uma proposta, que se satisfaz como necessária para suportar o fornecimento daquele encargo de forma qualitativa e satisfatória¹⁸.

Após a seleção do fornecedor, tem-se firmado um contrato que deverá ser executado de forma eficaz, buscando sempre mecanismos e procedimentos que retratem eficiência, economicidade e efetividade.

Diante da narrativa ora apresentada, das fases e etapas do processo de contratação pública, deve-se estar atento a necessidade da interligação e interdependência destas fases e etapas do seu ponto inicial (identificação do problema) até seu ponto final (execução da pretensão contratual)

É neste mesmo pensamento, de visão geral, integrada e interligada das fases e etapas do processo, que apresentou-se a visão sistêmica do processo de contratação pública, enxergando o processo como um todo, interligado, apresentado em três fases e etapas conexas, a fase interna (compreendendo a etapa de planejamento), a fase externa (compreendendo a etapa da seleção dos fornecedores/licitação) e a fase contratual (compreendendo a etapa de execução do contrato administrativo), as quais todas resultam em causa e efeito umas das outras.

A visão sistêmica do processo de contratação pública quebra o paradigma de confundir a contratação com a etapa da licitação ou com o simples contrato administrativo. Essa ideia proporciona a governança das contratações públicas, uma vez que cada etapa necessita de avaliação, direcionamento e monitoramento pela alta administração, tendo em vista que os atos dos agentes públicos, em cada etapa, rebatem intrinsecamente nas demais etapas, gerando a necessidade da interligação e do governo da equipe diretora do órgão ou entidade.

¹⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes, Licitação Pública e Contratos Administrativos, 4ª Edição. Belo Horizonte, Editora Forum, 2015, p.1020.

Assim, enxerga-se a aplicação do ciclo PDCA, no gerenciamento dos processos de contratação, dentro de uma perspectiva sistêmica, como mecanismo essencial para governança das contratações públicas. Mas como aplicá-lo nos processos de contratação pública para atingir a finalidade da governança das contratações? Esse é o problema central que se enfrenta de forma prática e propositiva neste último tópico do artigo.

04 A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTO PREVISTOS NA LEI 14.133/21 PARA APLICAÇÃO DO CICLO PDCA NO GERENCIAMENTO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.

Como antecipado na introdução do presente artigo e reforçado no final do tópico anterior, apresenta-se as bases para responder ao questionamento levantado de como aplicar o modelo de gestão do ciclo PDCA nos processos de contratação pública, para atingir a finalidade da governança das contratações.

Nesse sentido, para atingir a finalidade da criação de estruturas de governança dos processos de contratações públicas, os órgãos e entidades podem se utilizar do método de gestão do Ciclo PDCA e realizar sua aplicação com a utilização de instrumentos previstos no texto da Lei Federal nº 14.133/21.

Coadunando as etapas do Ciclo PDCA com a visão sistêmica do processo de contratação e os instrumentos da Lei 14.133/21, pode-se expor a seguinte sistemática, em passos sequenciais, para a aplicação prática:

a) PRIMEIRO PASSO:

P – Planejamento: Elaboração do Plano de Contratações Anual como instrumento da etapa de planejamento da aplicação do Ciclo PDCA no gerenciamento das contratações públicas;

b) SEGUNDO PASSO:

D – Execução: Atuação das áreas operacionais do processo de contratação para realizar as ações definidas no plano de contratações anual, de forma a trazer concretude às metas, aos objetivos e prazos pactuados;

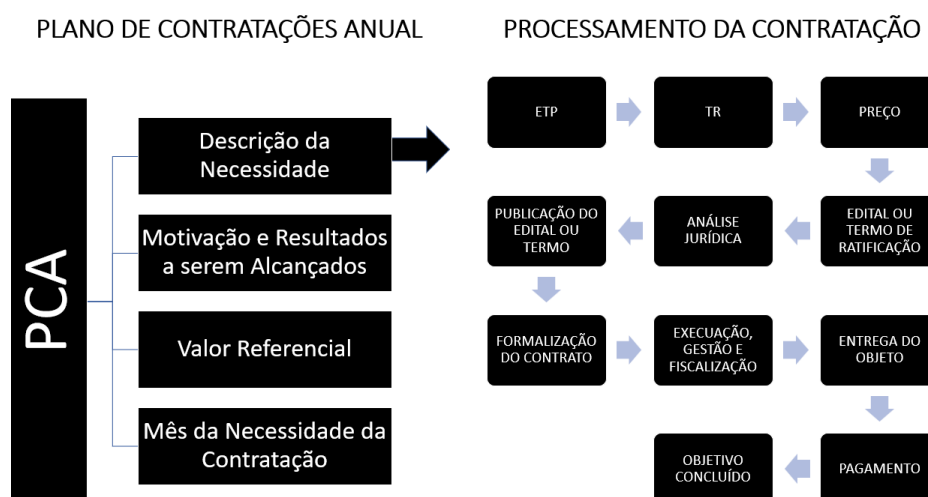
c) TERCEIRO PASSO:

C – Check (verificação): Monitoramento das fases e etapas do processo de contratação pública, com base no definido no Plano de Contratações Anual, bem como a checagem dos resultados encontrados pelos mecanismos de controle e verificações. Tudo isso, por meio do estabelecimento do mapeamento do processo, fluxo processual e estabelecimento dos papéis e responsabilidades, com a devida atuação das linhas de defesa do processo de contratação;

d) QUARTO PASSO:

IV) A – Action (Ação de Correção): Ações necessárias para sanar falhas processuais, corrigir fluxos e redesenhar processos em prol do atingimento das metas planejadas.

Após o estabelecimento dos quatro passos acima propostos, chega-se a seguinte visão geral de governança do processo de contratação pública:



O Plano de Contratações Anual, como já abordado, é o principal instrumento de planejamento e governança para as contratações públicas previsto na Lei Federal nº 14.133/21.

Estabelecido no art. 12, VII, da Lei Federal nº 14.133/21 como o documento de planejamento estratégico das contratações públicas, o Plano de Contratações Anual tem o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

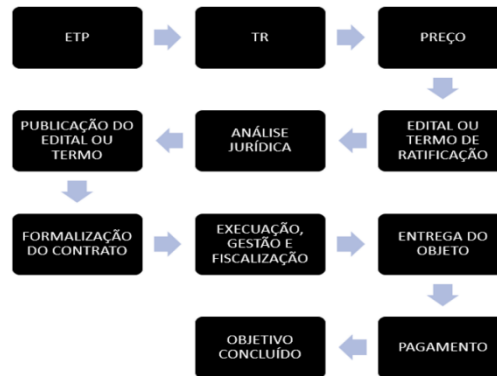
Será na elaboração do Plano de Contratações Anual que o planejamento das contratações públicas do órgão ou entidade irá iniciar-se, com as definições dos problemas a serem solucionados, com a necessidade de contratação de terceiros, com as definições das metas e dos objetivos da futura contratação, com o levantamento de preços estimados referenciais e, principalmente, com os prazos das necessidades a serem supridas.

Assim, o planejamento das contratações se inicia, ainda, no exercício anterior, quando, em momento anterior a elaboração da Lei Orçamentária Anual, os órgãos e entidades devem fechar seus planos anuais de compras e os encaminhar para o órgão competente, realizando um alinhamento ao plano estratégico do Ente e, conseqüentemente, concluindo a elaboração do projeto de lei da LOA do exercício seguinte.

Com a elaboração do Plano de Contratações Anual, o ente da Federação, o órgão ou a entidade terá a possibilidade operacional de seguir os quatro passos do ciclo PDCA e realizar a estruturação da governança das contratações públicas, realizando a definição e o mapeamento por tipo de processo e suas execuções monitoradas.

Um forte aliado da gestão de processos é a utilização da técnica do “mapeamento”, que nada mais é que um escaneamento de todas atividades e tarefas de um processo, com a identificação das entradas, dos caminhos, dos agentes responsáveis pelas atividades e as saídas com os resultados. Assim, permite-se que sejam conhecidas com detalhes e profundidade, todas as operações, bem como a possibilidade da análise do processo e as indicações das necessidades de melhoria.

Após o devido mapeamento dos processo, a visão sistêmica do processo de contratação ficará bem mais clara, como o exemplo abaixo no qual está se trabalhando:



Tal mapeamento poderá ocorrer automatizado em alguma ferramenta de tecnologia da informação, o que é constantemente recomendado em diversos dispositivos da Lei Federal nº 14.133/21, como a exemplo do seu art. 19, V. Quanto aos métodos e à tecnologia disponíveis no mercado para auxiliar no mapeamento dos processos, tem-se a do “BPM - *Business Process Management*” que, em uma tradução para português, significa Gerenciamento de Processos de Negócio, e trata-se de uma técnica de modelagem e mapeamento de processos de organização, prevendo sempre entradas e saídas, clientes e demandados, atribuindo clareza e assertividade aos processos de produção. Tal técnica é amplamente automatizada em softwares no mercado.

Além das práticas de gestão e de instrumentos previstos na Lei Federal nº 14.133/21, como o próprio Plano de Contratações Anual, outro importante instrumento aliado da estruturação da governança das contratações e do modelo do ciclo PDCA para gerenciamento dos processos, tem-se a estruturação das linhas de defesa como controle das contratações públicas.

Previstas no art. 169 da Lei 14.133/21, as linhas de defesa são práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, sendo apontadas por tal dispositivo como as seguintes: I - primeira linha de defesa,

integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Observe que as linhas de defesa são mecanismos para a concretude do terceiro passo do ciclo PDCA, ou seja, o controle, a verificação, com checagem dos resultados encontrado pelos mecanismos de controle e verificações. Tudo isso por meio do estabelecimento do mapeamento do processo, fluxo processual.

Na prática, os instrumentos ora apresentados trazem a contribuição para o processo de contratação sob várias perspectivas: (1) transparência dos processos licitatórios e seus contratos, com a divulgação de todas as necessidades, tramitações e resultados em portal de licitações, disponíveis à sociedade, órgãos de controle e demais interessados, permitindo uma participação ampla e democrática, além da ágil comunicação e transparência com os licitantes interessados; (2) acesso ao conteúdo de cada demanda (processo), seja de informações registradas nos sistemas de contratos, como os documentos anexados e adoção de fluxos consolidados e racionalizados com a participação das partes envolvidas, através de uma ferramenta de tecnologia da informação para automação de processos, porta de entrada da governança corporativa, garantindo a eficiência, qualidade, transparência, rastreabilidade, previsibilidade, replicabilidade, satisfação do cliente, desburocratização, gestão ágil nas mudanças e equipes, dentre outras; (3) possibilidade de todos os órgãos do Ente da Federação, do órgão ou entidade acompanhar, em tempo real, uma demanda em processamento.

05 CONCLUSÃO

Abordou-se, no presente artigo, a discussão central em torno da polêmica existente na possibilidade da instrumentalização do ciclo do PDCA,

como ferramenta eficaz para implementação dos mecanismo de governança nas contratações públicas.

Ao longo do presente texto, restou desmistificado o eventual mito existente, em vários órgãos públicos, em relação à inadequação dos mecanismo de gestão privada no âmbito das contratações públicas.

Através do ciclo de PDCA, os órgãos públicos poderão planejar de forma sistêmica todas contratações públicas, levando em consideração o plano de contratação anual e, eventualmente, a legislação orçamentária.

Posteriormente, executar todas as ações para o desenvolvimento das políticas públicas fixadas no PPA, LDO, LOA e PCA, as quais poderão ser transformadas em contratações públicas ou não, a depender da conclusão dos estudos técnicos preliminares.

A execução dos referidos atos administrativos deverão ser monitorados através da aplicação de mecanismos de controle, padronizando os fluxos processuais, gerenciando os riscos existentes e corrigindo as eventuais falhas encontradas ao longo da execução dos procedimentos estipulados.

A partir do referido método de gestão, é plenamente possível a implementação de todos os pressupostos inerentes ao instituto da governança corporativa no âmbito das contratações públicas, trazendo conseqüentemente, mais eficiência e eficácia no desenvolvimento das políticas públicas.

06 REFERÊNCIAS

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 3ª Ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. 3ª Edição - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. Implementação, Estudo e Avaliação dos Controles Internos. Belo Horizonte, maio 1999.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Viera de. TONET, Helena Correa. Qualidade na Administração Pública. EBAP/FGV: Rio de Janeiro. 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FAYOL, Henri. Administração Industrial e Geral. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.

GUERRA, Evandro Martin. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MENDES, Renato Geral. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 3ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2011.

MONTEIRO, José Airton. Qualidade Total no Serviço Público. 3ª Ed. QAT Consultoria Associados LTDA. Brasília, 1995.

NIEBUHR, Joel de Menezes, Licitação Pública e Contratos Administrativos, 4ª Edição. Belo Horizonte, Editora Forum, 2015.