

A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE GOVERNANÇA EM AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES EM EMPRESAS ESTATAIS

THE IMPLEMENTATION OF A GOVERNANCE POLICY IN ACQUISITIONS AND PROCUREMENTS IN STATE-OWNED ENTERPRISES



Kenia Marcia Fonseca Santos Guimarães

Coordenadora de Licitações na Codemge, Advogada, Especialista em Gestão Estratégica.

Gabriel Caires Feltrin

Assessor de Compras na Codemge, Bacharel em Direito. Endereço Profissional.

Sumário: 1. Introdução; 2. Governança em Contratações e Aquisições: O que é governança?; 2.1. Governança em Contratações e Aquisições: O que é governança em Aquisições e Contratações?; 2.2. Contextualização histórica da governança em aquisições e contratações; 2.3. Por que as Estatais devem implementar uma Política de Governança em Aquisições e Contratações?; 2.4. Quais os benefícios de se implementar uma política de governança em aquisições e contratações?; 2.5. Dos eixos propostos para implementação de uma política de governança em aquisições e contratações; 2.6. Dos instrumentos de gestão associados a uma política de governança em aquisições e contratações; 2.6.1. Plano anual de contratações; 2.6.2. Plano anual de capacitações; 2.6.3. Plano de logística sustentável; 2.6.4. Plano de gestão de competência; 2.6.5. Plano de tratamento dos riscos; 3. Conclusão; Referências.

Resumo: Neste trabalho, explora-se a dimensão de governança em empresas estatais, conforme estabelecido pela Lei nº 13.303/2016, também conhecida como "estatuto das estatais", especificamente a governança em aquisições e contratações, que consiste em mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições e contratações, com a finalidade de que as aquisições agreguem valor ao negócio da entidade, com riscos aceitáveis. Na análise proposta, utilizam-se duas abordagens metodológicas distintas: estabelecimento de parâmetros descritivos por meio de revisão bibliográfica e abordagem explicativa para identificar os fatores determinantes ou contribuintes para a implementação de políticas de governança nesse âmbito. De fato, é imprescindível que empresas estatais adotem uma política de governança em aquisições e contratações, uma vez que isso garante a eficiência, transparência e a correta utilização dos recursos públicos, princípios fundamentais em qualquer administração pública responsável e ética. Os resultados pretendidos estão relacionados à demonstração dos eixos propostos para o desenvolvimento de uma política de governança que vá ao encontro da modernização das compras públicas, incluindo a modelagem, padronização e normatização dos procedimentos de compras para garantir o alinhamento das licitações com o planejamento estratégico, adequando as prioridades de contratação de acordo com as diretrizes estabelecidas e aumentando as chances de sucesso das contratações. Em geral, o objetivo é promover a eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos por meio da adoção de uma política de governança em aquisições e contratações pelas empresas estatais.

Abstract: The aim of this work is to explore the dimension of Governance in state-owned enterprises, as established by Law No. 13,303/2016, also known as the "state-owned company statute," specifically Governance in acquisitions and contracts. This involves mechanisms of leadership, strategy, and control, put in place to assess, direct, and monitor the performance of acquisitions and contracts management, with the purpose of ensuring that acquisitions add value to the entity's business, with acceptable risks. In the proposed analysis, we will employ two distinct

methodological approaches: establishing descriptive parameters through literature review, and also using an explanatory approach to identify the determining or contributing factors for the implementation of Governance policies in this context. Indeed, it is essential that state-owned enterprises adopt a Governance policy for acquisitions and contracts, as this allows for greater efficiency, transparency, and the proper use of public resources, fundamental principles in any responsible and ethical public administration. The intended results are related to the proposed axes for the development of a Governance policy that aligns with the modernization of public procurement, including modeling, standardization, and regulation of procurement procedures to ensure alignment of bidding processes with strategic planning, adjusting procurement priorities in accordance with established guidelines, and increasing the likelihood of successful contracts. Therefore, the implementation of Governance policies in acquisitions and contracts is recommended to ensure that these institutions fulfill their strategic role and contribute to national development and the proper delivery of public value.

Palavras-chave: Governança. Empresas estatais. Aquisições. Contratações. Planejamento estratégico.

Keywords: Governance. State-owned Companies. Acquisitions. Public Purchase. Strategic Planning.

1 INTRODUÇÃO

As estatais são empresas públicas ou sociedades de economia mista, de direito privado, pertencentes à administração pública indireta, e suas constituições se fundamentam principalmente na Lei nº 13.303/2016, comumente titulada como “estatuto das estatais” ou “Lei das Estatais”.

Segundo a Constituição da República (art. 173, *caput*), as estatais desempenham posição estratégica junto aos governos dos estados brasileiros. Afinal, é por meio das empresas públicas que o Estado está autorizado a realizar a exploração de atividade econômica ou a prestar serviços de relevante interesse público. Um importante comando legal relacionado a essas empresas está esculpido no art. 6 da Lei nº 13.303/2016, que determina ao estatuto das empresas públicas “observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno”.

Este trabalho pretende explorar a dimensão de governança determinada pelo supramencionado artigo, especificamente, a governança em aquisições e contratações, que consiste em “mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições e contratações, com a finalidade de que as aquisições agreguem valor ao negócio da entidade, com riscos aceitáveis” (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU, Referencial Básico de Governança no setor público).

De forma geral, a governança pública nas empresas estatais reveste-se de papel fundamental no direcionamento e na busca por um modelo de gestão eficiente e transparente dos recursos públicos. Nessa perspectiva as compras realizadas pelas empresas públicas, para além do atendimento às suas necessidades rotineiras, ocupam papel fundamental em diversas estratégias de negócios dessas empresas, desde ações voltadas para o custeio das operações, investimentos e até mesmo na boa gestão do patrimônio público por meio de parcerias, concessões e alienações pertinentes a interação dos atores públicos com *players* de mercado.

A implementação da governança em aquisições e contratações, desta feita, pode ser identificada como movimento inovador e disruptivo. Sendo assim, cabe à alta administração dessas empresas a elaboração de diretrizes gerais de atuação que garantam a execução de seus metaprocessos finalísticos com a correta entrega do valor público, conforme definições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabelece diretrizes básicas de governança pública.

Busca-se definir, com base na literatura estudada, um recorte sobre a implementação de uma política de governança que cuide de direcionar a gestão das contratações com base em procedimentos modelados; baseados em formalismos acertados; planejamento de compras e das compras; em controles internos que auxiliem a apuração de riscos aceitáveis; e que sejam baseados preferencialmente em mentalidade ágil – ou seja, um grande desafio.

Por consequência, o objetivo deste trabalho é a demonstração dos eixos propostos para o desenvolvimento de uma norma de governança que vá ao encontro da modernização das compras públicas, incluindo diagnóstico do processo de compras, elaboração de um referencial teórico, convencimento da alta administração, modelagem, padronização e normatização dos procedimentos de compras. Esses eixos são necessários para garantir o alinhamento das licitações com o planejamento estratégico, adequando as prioridades de contratação de acordo com as diretrizes estabelecidas e aumentando as chances de sucesso das contratações.

A análise pretendida neste trabalho terá duas abordagens metodológicas: (i) estabelecer parâmetros descritivos por meio de revisão bibliográfica, e (ii) utilizar o método explicativo para identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência da governança em aquisições e contratações.

2 GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES: O QUE É GOVERNANÇA?

Primeiramente, é imperativo esclarecer que inúmeros esforços têm sido empreendidos na delimitação e conceituação do fenômeno conhecido como “governança”. Segundo definição constante no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2022), “Governança Corporativa são as práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital”.

Já para o Tribunal de Contas da União – TCU (2021):

[...] a Governança envolve as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas (TCU, 2021, p.12)

Ainda sobre a definição de governança, para Rosenau (2000):

[...] Governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, p. 15)

Indica-se ainda de forma complementar a definição elaborada pelo World Development Report (2017) do World Bank:

Para efeitos do presente Relatório, a governação é o processo através do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas dentro de um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder. Este Relatório define poder como a capacidade de grupos e indivíduos de fazer com que outros ajam no interesse desses grupos e indivíduos e de produzir resultados específicos. (Tradução livre) (WORLD BANK, 2017, p.17)

Para o presente, opta-se pela utilização da definição incorporada pelo Decreto federal nº 9.203/2017, cujo propósito foi uniformizar o conceito de governança pública. Em virtude da necessidade de estabelecer uma interpretação analógica, esse decreto conceitua o fenômeno como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Além disso, em relação ao mencionado decreto federal, é importante destacar que sua formulação está alinhada com a evolução dos critérios de controle, qualidade e a necessidade de melhor atender ao interesse público, introduzidos após a reforma administrativa da década de 1990. É por esse motivo que o Estado brasileiro tem adaptado suas regulamentações com o objetivo de promover uma administração pública gerencial que priorize a governança em seus processos administrativos e na gestão das entidades vinculadas a ele.

É nesse sentido que discorre o Guia da Política de Governança Pública:

Esse avanço institucional pode ser oriundo de racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício, se a perspectiva adotada pela teoria clássica burocrática (weberiana). Pode ser também focado na desagregação, na concorrência intragovernamental e nos incentivos pecuniários vinculados ao desempenho, se a visão estiver ligada ao paradigma gerencialista (*new public management* – NPM). Ou, ainda, pode estar relacionado às ideias de integração, colaboração e processo decisório inclusivo, se a base teórica puder ser enquadrada na gestão pública pós-NPM [...]. (CASA CIVIL, 2018, p. 29)

2.1 Governança em contratações e aquisições: o que é governança em aquisições e contratações?

A governança em aquisições e contratações consiste em mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições e contratações, com a finalidade de que as aquisições agreguem valor ao negócio da entidade, com riscos aceitáveis.

Da leitura do conceito elucidado acima, verifica-se uma relação de bilateralidade entre governança e gestão, ou seja, de um lado a aplicação de objetivos, finalidades diretrizes e do outro a gestão dos instrumentos de governança e dos processos administrativos derivados. É nesse sentido que instrui o Tribunal de Contas da União (2021): “Governança não é o mesmo que gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora.”

Mesma interpretação é observada na definição da mestre Maria Rita Jardim Hennigen (2018):

A Governança de aquisições é a aplicação dos princípios e práticas de Governança com enfoque na função aquisição das organizações. A gestão das aquisições, por sua vez, compreende a gestão do processo de aquisições. Elas são complementares e interdependentes, porém ambas atuam no manejo dos riscos implicados nos processos de aquisição para que esses agreguem efetivamente valor ao negócio da organização. (HENNIGEN, 2018, p. 6)

2.2 Contextualização histórica da governança em aquisições e contratações

Com a conquista do Estado Democrático de Direito e em razão dos avanços mundiais em pautas como atendimento do interesse público e melhorias estruturais na administração pública, é que o legislador consolidou a última grande reforma administrativa brasileira que deu origem à administração pública gerencial com a promulgação da Emenda Constitucional 19/1998.

Sabe-se que o tema governança ganhou destaque na administração pública após a reforma administrativa da década de 1990, a qual deu origem ao princípio da eficiência e a necessidade de se estipular uma lei especial (art. 173, §1º da CR/88) que tratasse das empresas públicas.

Após os ajustes iniciais implementados pela reforma administrativa, em 2014, o TCU, por meio da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), produziu um relatório sobre a maturidade da implementação do sistema de governança em aquisições e contratações nos órgãos e entidades vinculadas à administração pública federal.

Passada a etapa de elaboração do relatório sobre a situação e saúde da governança em aquisições e contratações, em 2015, o TCU exarou seu posicionamento no inovador Acórdão 2622/2015 – Plenário, o qual trazia, de forma consolidada, indicações aos órgãos da administração pública federal para que adequassem suas sistemáticas de aquisições a um plano/política de governança em aquisições e contratações.

Em 2016, foi promulgada a Lei nº 13.303/2016, em atendimento à EC 19/1998, a qual dispõe sobre o estatuto das empresas públicas e sociedade de economia mista, e em atenção à determinação máxima da Constituição o legislador fundamentou a existência das estatais a práticas de governança corporativa, transparência e controles internos cumulados com gestão de riscos.

Passados alguns anos, em 2021, foi sancionada a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, aplicável a todos os órgãos vinculados a administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. E como avanço histórico, cuidou o legislador de incorporar as determinações do Acórdão 2622/2015 no art. 11, parágrafo único do texto legal.

Após a promulgação da Nova Lei de Licitações, ainda no ano de 2021, foi editada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e serve atualmente como farol de boas práticas para a governança em aquisições e contratações.

Por último, desde 2021, o Tribunal de Contas da União vem se posicionando sobre o uso analógico da Lei nº 14.133/2021 por empresas estatais na persecução do interesse público e em razão da dinâmica concorrencial à qual as estatais estão sujeitas.

Uma das explicações vinculadas a esses recentes posicionamentos da Corte de Contas está no fato de que, com o advento da Lei nº 13.303/2016, conforme Bragagnoli (2022):

[...] surgiu, assim, o desafio de criar normas e institutos para regulamentar o que a Lei das Estatais não detalha ou não prevê. E é nesse ponto que surge a necessidade latente de as empresas públicas e sociedades de economia mista observarem o ordenamento jurídico como um todo e buscar absorver o que possa ser útil e eficiente, mediante análise crítica dos institutos já postos. (BRAGAGNOLI, 2022, p. 5)

2.3 Por que as estatais devem implementar uma política de governança em aquisições e contratações?

Por estar vinculada indiretamente à administração pública, as empresas públicas têm como dever/obrigação o cumprimento das formalidades legais e infralegais necessárias em seus processos internos. Dessa forma, o processo de aquisição deve estar alinhado no que diz respeito à Lei 13.303/2016, popularmente conhecida como “Estatuto das Estatais ou Lei das Estatais”, que trata objetivamente das regras às quais a empresa pública e sociedade de economia mista estão sujeitas.

Bem, como já tratamos, a supramencionada lei inovou ao trazer um ordenamento jurídico específico para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Um importante aspecto relacionado à Lei das Estatais está determinado no art. 6º. Vejamos:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Dessa forma, fixou o legislador que as empresas estatais devem se organizar, especialmente, sob uma espécie de tripé: governança, transparência e gestão de risco cumulada com controles internos (integridade). Segundo Cristóvam & Bergamini (2019): “Esses aspectos demarcam a necessidade de que as empresas públicas se municiem de instrumentos que garantam que todas as atividades da empresa se norteiem por meio desta perspectiva lastreada no epicentro político -normativo das empresas estatais.”

Em complemento, elucidamos, ainda, que a governança em aquisições e contratações guarda direta ligação com o determinado no art. 32 da Lei nº 13.303/2016, no sentido de perseguir a padronização de instrumentos, procedimentos e decisões com base em um direcionamento político-administrativo com vistas a asseverar maior vantajosidade para as aquisições e contratações das empresas públicas.

Passo outro, o Tribunal de Contas da União vem se posicionando sobre o uso analógico da Lei nº 14.133/2021 pelas estatais com vistas a “melhor atender o interesse público”, conforme Acórdão 362/2022.

Ademais, em outra ocasião, o TCU se posicionou no Acórdão 533/2022, no sentido de que:

[...] é razoável admitir que as novas regras de flexibilização e busca de eficiência dos processos seletivos para contratações públicas, ao ser aprovadas pelo Poder Legislativo para aplicação no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional – de rito administrativo mais rigoroso –, podem, e devem, ser estendidas, por analogia, às sociedades de economia mista, que, sujeitas ao regime de mercado concorrencial, exigem, com mais razão, instrumentos mais flexíveis e eficientes de contratação. (TCU, 2022, p. 32)

Destarte, conforme discutido até este ponto, as estatais devem implementar uma política de governança em aquisições e contratações com a finalidade de perquirir o alinhamento das atividades da empresa com as regras estabelecidas pela Lei nº 13.303/2016, que determina as normas a serem seguidas por essas empresas, especificamente para as compras, aquisições e alienações, garantindo uma perspectiva político-administrativa que assegure a vantajosidade para as aquisições e contratações das empresas públicas. Portanto, a implementação de uma política de governança em aquisições e contratações é fundamental para garantir a efetividade e a transparência dos processos de aquisições e contratações das empresas estatais.

2.4 Quais os benefícios de se implementar uma política de governança em aquisições e contratações?

Em um levantamento realizado em 2017 pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (BRASIL, 2017), verificou-se que as compras públicas representavam percentuais próximos a 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, sendo considerado um importante eixo como política pública de desenvolvimento econômico no país.

Inúmeros estudos, análises e avaliações têm sido conduzidos em relação ao tema das compras públicas, considerando sua significativa importância nos âmbitos econômico, social e ambiental. Em virtude de estarem sujeitas ao regime concorrencial, as empresas estatais demandam procedimentos ágeis, desprovidos dos excessivos formalismos característicos do regime administrativo burocrático.

Contudo, atualmente, testemunhamos uma mudança de paradigma em relação às compras públicas no país. É amplamente reconhecido que a própria Lei das Estatais representa um avanço regulatório, com o propósito de promover a modernização e a alteração dos parâmetros relacionados às aquisições e contratações, visando adequá-las a um modelo de administração pública mais plural, inovador e orientado para a gestão eficiente.

Podemos inferir que, nesse novo modelo, as compras públicas buscam equilibrar diversos requisitos, tais como preço econômico, qualidade do objeto, sustentabilidade, transparência, qualidade do processo decisório, celeridade, tudo isso com custos processuais equilibrados.

A convergência desses fatores é conhecida como desenvolvimento nacional sustentável, que visa, nos limites da lei, balancear o trinômio ambiental, econômico e social. Essa é a definição elaborada pelo portal de compras do governo federal (2021), vejamos:

Toda ação do Estado deve ter por base o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, [...] as contratações públicas são instrumentos para a implementação de políticas públicas e devem ser planejadas e executadas observando o princípio do desenvolvimento nacional sustentável ao longo de todo o ciclo da contratação. (BRASIL, 2021)

Ou seja, a implementação da governança em aquisições e contratações tem como finalidade principal instituir a cultura do planejamento a partir de um direcionamento que objetive o estabelecimento de compras e aquisições com vistas a garantir o cumprimento do princípio do desenvolvimento nacional sustentável de forma estratégica para a estatal, é o que sustenta a literatura, vejamos o que diz Barbosa (2015):

A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos. (BARBOSA, 2015, p. 41)

Nessa perspectiva, o processo de compras passa a ser instruído obrigatoriamente a partir de diretrizes de planejamento garantindo maior diálogo entre todos os atores além de gerar compras e aquisições com maior acuidade e que se baseiem no ciclo de vida do objeto, garantindo o desenvolvimento econômico sustentável previsto na Lei das Estatais.

Ademais, a adequação da lógica de contratação sob a perspectiva de uma política corporativa vai ao encontro das recentes boas práticas que vêm sendo implementadas pela administração pública, além de garantir adequação a padrões internacionais de qualidade como os constantes do Acordo de Contratação Pública (GPA – Agreement On Government Procurement) da Organização Mundial do Comércio, o qual dispõe dos seguintes itens:

I. garantias de tratamento nacional e não discriminação para os fornecedores das partes do Acordo com relação à aquisição de bens, serviços e serviços de construção cobertos, conforme estabelecido nos cronogramas de cada parte; II. requisitos processuais detalhados relativos ao processo de aquisição, concebidos para garantir que as aquisições abrangidas pelo Acordo sejam realizadas de forma transparente e competitiva que não discrimine bens, serviços ou fornecedores de outras partes, evite conflitos de interesse e evite práticas corruptas; III. requisitos adicionais relativos à transparência de informações relacionadas a aquisições (por exemplo, estatutos e regulamentos relevantes); IV. requisitos relativos à disponibilidade e natureza dos procedimentos de revisão domésticos para contestações de fornecedores que devem ser implementados por todas as partes do Acordo. Fonte: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm (tradução livre).

Por fim, citamos o trabalho de Paim Terra (2018) que consigna o seguinte sobre a importância da governança frente aos avanços técnicos das compras públicas, a saber:

[...] o potencial estratégico e o uso do poder das compras públicas pressupõem que sua atividade seja realizada a partir de uma Governança sólida, passando pela sua gestão executada de maneira responsável e estratégica. Para tanto, as definições mais simplificadas ou primárias das compras públicas não estão de acordo com essas premissas, pois existe o entendimento de que as compras públicas operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica, por meio de um processo inteligente. (PAIM TERRA, 2018, p. 9)

Dessa forma, os benefícios de se implementar uma política de governança em aquisições e contratações são amplos e permitem às estatais a modernização de seus procedimentos de compras visando ao desenvolvimento nacional sustentável. Alguns desses benefícios incluem: maior planejamento; busca ativa na qualidade do gasto e eficiência das compras públicas; observância a práticas de compras sustentáveis; promoção da adequação a padrões internacionais de qualidade; e o uso eficiente do poder de compras do Estado.

2.5 Dos eixos propostos para implementação de uma política de governança em aquisições e contratações

São eixos propostos para a implementação de uma política de governança em aquisições e contratações: (i) diagnóstico; (ii) levantamento teórico e endosso da alta administração; (iii) reformulação dos procedimentos; (iv) modernização do regulamento interno de licitações e contratos; (v) desenvolvimento e implementação de ferramentas de monitoramento; e (vi) treinamento.

Primordialmente, é necessário conhecer o processo. A etapa de diagnóstico da governança em aquisições e contratações é fundamental para garantir o conhecimento de todos os procedimentos internos e as particularidades do negócio da empresa pública, principalmente em situações em que o objeto social e a possibilidade de atuação são amplos, como é o caso das companhias de desenvolvimento. Ainda na etapa de diagnóstico, é essencial que sejam prospectados os principais gargalos envolvidos no desenvolvimento da compra.

Passada a etapa de avaliação interna, é hora de realizar os levantamentos teóricos necessários para elaboração de uma sistemática de governança, a busca por normativos, paradigmas, pareceres, decretos, leis, jurisprudências e doutrinas correlatas à área para então formatar um referencial.

Com base nesse referencial, juntamente com as limitações identificadas no processo de diagnóstico, o passo seguinte a ser considerado é a busca pela aprovação da formulação de uma política por parte da alta administração da empresa. O comprometimento da diretoria com a implementação de uma estratégia de governança é elemento fundamental para sua correta execução, visto que as diretrizes de uma empresa pública são definidas e mantidas sob a responsabilidade da alta administração e pela diretoria, perante os empregados e outros agentes da organização.

Superada a etapa deliberativa pela alta administração, necessário reformular os procedimentos de compras em vigor, incorporando inovações que promovam a dinamização dos processos. Isso envolve a adoção de metodologias ágeis para desempenho de atividades operacionais, e uma clara definição das atividades analíticas. Essas medidas visam aprimorar os fluxos de trabalho já existentes, bem como elaborar estratégias para implementar uma cultura de planejamento e execução de compras e das compras, com foco prioritário na eficiência, na economicidade e na vantajosidade das contratações.

Outro importante aspecto reside na necessidade de modernização dos regulamentos internos de licitações e contratos em atenção ao que determina o art. 40 da Lei nº 13.303/2016. Fato é que, diante das inovações trazidas pela Lei das Estatais, muitas empresas, ao editar seus regulamentos, cuidaram apenas de realizar

cópia das disposições legais constantes na Lei das Estatais, afastando, todavia, a capacidade regulamentar concedida pela lei.

Para além, é possível observar cotidianamente, nesses instrumentos (os regulamentos internos), o engessamento de procedimentos internos, provavelmente em razão da perceptível confusão entre o procedimento de compras ou metaprocessos de compras e o processo administrativo interno. Este último deve, via de regra, estar previsto em instrumentos normativos internos que permitam a flexibilização dos procedimentos para incorporação de inovações e automatizações, formalismo moderado com pontos de controle e gestão de riscos.

Desse modo, se a estatal estiver diante de um cenário similar ao citado acima, é necessário que haja uma etapa de avaliação para segmentar os dispositivos do Regulamento Interno de Licitações e Contratos com a finalidade de extrair o conteúdo referente a procedimentos e transferindo-os para uma normativa de compras, mantendo apenas o conteúdo referente ao metaprocessos de compras, permitindo maior flexibilização procedimental. Além de promover a incorporação de normas que viabilizem a execução dos procedimentos modelados.

Em complemento, cabe ainda, em sede de implementação da governança, o desenvolvimento de metodologias e ferramentas de gestão que auxiliem o monitoramento das aquisições e contratações baseados em tecnologia da informação, o que faz muito sentido, uma vez que o modelo de administração pública gerencial está umbilicalmente vinculado às transformações do Governo Digital, vivemos a experiência do 4.0, processos eletrônicos, bancos de dados, inteligência artificial, que são excelentes ferramentas para auxiliar na persecução do interesse público, além de auxiliar diretamente nas quatro dimensões do processo detalhadas por Gart Capot (2015), que consistem, basicamente, em qualidade, capacidade, custo e tempo.

Findada a etapa de desenvolvimento da governança em aquisições e contratações, é necessário que a empresa promova amplos treinamentos para que a implantação seja bem-sucedida, levando em consideração tópicos de gestão de mudanças.

Conforme apresentado neste tópico, e com fulcro no recorte bibliográfico utilizado no presente trabalho, observa-se que o tema governança em aquisições e contratações está em seus primeiros movimentos, sendo facilmente reconhecido no âmbito federal de forma macro, e passou a ganhar corpo com promulgação da nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, que está em implementação pelos entes e órgãos da administração pública. Dessa forma, o retrato geral relacionado à implementação dessa sistemática proposta nos eixos deste trabalho se encontra em seus primeiros passos, o que, por si só, se revela como um marco inovador e disruptivo sobre o assunto.

2.6 Dos instrumentos de gestão associados a uma política de governança em aquisições e contratações

Como já tratado neste trabalho, a governança em aquisições e contratações tem como finalidade principal estipular diretrizes gerais de atuação vinculadas às compras e aquisições do órgão, entidade ou da estatal. Todavia, a gestão dessas diretrizes é consolidada e gerenciada por meio de instrumentos de governança que consistem em marcos de controle interno que buscam a efetividade dos comandos propostos.

Passemos à análise pormenorizada de alguns instrumentos já utilizados pela administração pública e com diversos normativos relacionados.

2.6.1 Plano anual de contratações

Quanto ao planejamento de compras, podemos dividi-lo em duas dimensões. A primeira, o planejamento de compras, está relacionada ao cronograma de compras, comumente aprovado junto ao orçamento das empresas públicas em face do novo exercício fiscal. É esse instrumento que auxilia a gestão e alocação dos recursos de forma dinâmica e acima de tudo diligente nas estatais. Já a segunda dimensão, o planejamento da compra, trata-se da modelagem específica do procedimento de compras aplicada a determinado objeto a ser contratado e/ou adquirido.

O plano anual de contratações é um dos mais importantes instrumentos associados à política de governança em aquisições e contratações. Trata-se da consolidação do planejamento de compras que contempla bens, serviços, obras e soluções relacionadas a tecnologia da informação e comunicação (TIC) que o órgão ou entidade pretende contratar no exercício subsequente e que será divulgado externamente. Para este trabalho, identificamos como principais normativos relacionados ao tema a IN 01/2019 – da SEGES/ME; Resolução nº 347 de 13/10/2020 e Resolução nº 701/2021 do Conselho da Justiça Federal; Lei nº federal 14.133/2022; Decreto federal nº 10.947/2022.

O planejamento possibilita a percepção da realidade fática de certa situação, a avaliação das alternativas e dos possíveis caminhos a serem trilhados. É o que nos apresenta Leonez (2022): “à medida que o planejamento é amplo, com suas etapas bem definidas[...], prováveis situações que impactem no objetivo pretendido poderão ser previstas, sendo possível ao gestor antever possíveis soluções”.

2.6.2 Plano anual de capacitações

O plano anual de capacitações é uma importante ferramenta para dimensionamento de contratações que, muitas vezes em razão de suas especificidades, são manejadas via inexigibilidade de licitação ou via dispensa de procedimento licitatório e carecem de um planejamento da compra personalizado para o caso concreto, fato este que, se não for bem dimensionado, pode trazer prejuízo ao desenvolvimento funcional o qual as empresas públicas possuem como dever/obrigação.

Ademais, cabe ao plano anual de capacitações contar com um ciclo de formações anuais sobre itens relacionados ao universo das compras públicas em razão da necessidade de formar tecnicamente o corpo de empregados, gestores e fiscais de contratos para aperfeiçoamento de suas funções, garantindo eficiência e a promoção de uma melhor gestão da contratação.

Um dos principais normativos paradigmas associados a esse instrumento é o Decreto federal nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento”; as resoluções do Conselho da Justiça Federal nº 347, de 13 de outubro de 2020; e nº 701/2021, bem como a Lei federal nº 14.133/2022.

2.6.3 Plano de logística sustentável

O plano de logística sustentável tem como principal finalidade adequar as compras públicas às diretrizes previstas na ABNT NBR ISO 20400, que prevê normas relacionadas a compras sustentáveis. Conforme descreve o International Organization for Standardization (2017), “o processo de tomada de decisões de compras que atendam às necessidades de uma organização para bens e serviços de uma forma que beneficie não só a organização, mas a sociedade como um todo, minimizando seu impacto no meio ambiente”.

São objetivos do plano de logística sustentável, de forma geral, a promoção por meio do poder de compras do Estado relacionado ao impacto na cadeia de fornecimento, a busca por reduções de emissões, inovações no processo produtivo, desenvolvimento da economia local e a inclusão de micro e pequenas empresas com consequentes reduções de custos para a administração pública.

2.6.4 Plano de gestão de competência

O plano de gestão de competências é um instrumento fundamental para o controle dos processos de compras associado ao regulamento interno de licitações e contratos. Consiste em um ferramental visual que se presta a decodificar o metaprocessos de compras, que por sua vez consiste em um norteador metodológico que visa padronizar e otimizar o processo de compras na administração pública, e compreende uma abordagem estratégica que tem como objetivo garantir a transparência, a eficiência e a legalidade no processo de aquisição e contratação.

Um metaprocessos para aquisições públicas pode ser dividido em três fases, na seguinte ordem: (i) planejamento da contratação, (ii) seleção do fornecedor e (iii) gestão do contrato ou recebimento do objeto.

Em resumo, o plano de gestão de competência deverá conter:

- a) o mapeamento do metaprocessos de contratação;
- b) a definição dos atores envolvidos no processo de contratação;
- c) a definição das fases de que os atores participam;
- d) a definição dos procedimentos operacionais de competência dos atores;
- e) os artefatos, produtos e documentos produzidos; e
- f) a indicação do conhecimento necessário para cada ação.

2.6.5 Plano de tratamento dos riscos

O plano de tratamento de riscos é o instrumento elaborado pela área detentora do risco com o objetivo de municiar os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis da estatal (estratégico, tático e operacional), no processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso, com acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais eventualmente expostos.

Segundo o Manual de Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO II):

O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização [...], aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

A gestão de risco e o controle preventivo deverão acontecer fundamentando-se no plano de tratamento de riscos elaborado, com vistas a racionalizar a atividade administrativa ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos de forma compatível com as diretrizes internas balizadoras do apetite a risco da organização, suprimindo-se rotinas puramente formais e auxiliando na correta entrega do valor público, alvo do processo de compras.

3 CONCLUSÃO

Em síntese, as empresas estatais possuem uma função estratégica na realização de atividades econômicas e prestação de serviços de relevante interesse público, e sua gestão deve ser baseada em regras de governança corporativa, transparência e práticas de gestão de riscos e controle interno. Nesse contexto, como já mencionado, a governança em aquisições e contratações é um movimento inovador e disruptivo que visa garantir a execução dos metaprocessos finalísticos com a correta entrega do valor público.

Promovendo a demonstração do compromisso da alta administração para a pauta, práticas de planejamento poderão ser implementadas com maior rigor e procedimentos multidisciplinares.

Cabe ressaltar que a governança em aquisições e contratações está relacionada diretamente com a evolução das compras públicas e se trata de um elemento fundamental na persecução do interesse público no processo de compras, além de existir como figura central no direcionamento estratégico das aquisições e contratações que, como apresentado neste trabalho, figuram como ferramenta de desenvolvimento econômico.

Portanto, é salutar que as empresas estatais busquem a implementação de uma política de governança em aquisições e contratações, a fim de garantir a correta entrega do valor público e a realização de atividades econômicas e prestação de serviços de interesse público de forma estratégica e eficiente.

Com uma política de governança em aquisições e contratações sólida e um planejamento bem estruturado, as estatais poderão seguir evoluindo no cumprimento de sua função estratégica, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10/05/2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-publica/comite-interno-de-governanca/legislacao/decreto-no-9-203-de-22-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em 10/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 10/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 14.1333/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 10/05/2023.

BRASIL. IPEA. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006- 2017)**: mensuração e análise.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas>. Acesso em: 27/01/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2622/2015** – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Data da sessão: 21/10/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1539501%22>. Acesso em 27/01/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1545/2016** – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Data da sessão: 15/06/2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1649899%22>. Acesso em 27/01/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 362/2022** – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 23/02/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2527254%22>. Acesso em 27/01/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 533/2022** – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. Data da sessão: 16/03/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2527326%22>. Acesso em 27/01/2023

CASA CIVIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

LIMA, Arthur; BRAGAGNOLI, Renila. A aplicação analógica da Nova Lei de Licitações e Contratos para as licitações regidas pela Lei das Estatais. **O Licitante**, 2022. Disponível em <https://www.olicitante.com.br/aplicacao-analogica-nova-lei-licitacoes-lei-estatais/>. Acesso em 27/01/2023

CRISTÓVAM, J. S. da S.; BERGAMINI, J. C. L. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 179-210, 2019. <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80054> acesso em 27/01/2023.

BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Coord.). **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HENNIGEN, Maria Rita Jardim. **Governança e gestão em aquisições**: a proposição de um modelo para uma universidade pública brasileira, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: Acesso em: 27/01/2023

LEONEZ, Angelina. **O que é planejamento** (2022). Disponível em https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=18609&n=undefined. Acesso em: 27/01/2023.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Brasília, 2018.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

WORLD BANK. **World Development Report 2017**: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank, 2017. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO