



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

A experiência do Governo de Minas Gerais na melhoria do Planejamento Anual de Compras do Estado

Tomaz Teodoro Patrocínio, Hugo Santos Salgado, Ana Flávia Oliveira Cordeiro

[RELATO TÉCNICO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

A experiência do Governo de Minas Gerais na melhoria do Planejamento Anual de Compras do Estado

Resumo

Este relato técnico visa elucidar a implementação do projeto de melhoria do Planejamento Anual de Compras (PAC) no âmbito do Estado de Minas Gerais. Coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG), o intuito do projeto é suprimir a baixa participação dos órgãos e entidades mineiras na execução dos seus planejamentos de compras. Utilizou-se uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório, através de um levantamento documental das normas referentes ao tema e de uma análise quantitativa e qualitativa dos dados relacionados ao PAC. Tendo como estratégia a aproximação junto aos órgãos e entidades, inicialmente optou-se por alinhar as etapas e capacitá-los com o objetivo de obter o máximo de participação no projeto. Como resultado, observou-se que parte significativa dos órgãos e entidades finalizou o PAC. Portanto, espera-se que ao final do exercício haja ganho de eficiência e economicidade dos gastos públicos em Minas Gerais.

Palavras-chave: planejamento; compras; estratégia; economicidade.

1. Introdução

O ato de executar um planejamento é extremamente importante para o sucesso de qualquer organização. Organizar-se buscando compreender o que deve ser feito, em qual momento, com qual prioridade e por quais atores são algumas das importantes ações que permitem que as tarefas sejam realizadas de maneira adequada nas organizações. É o que afirma Giacobbo:

“O planejamento é a primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência, gera ações.” (GIACOBBO, 1996, p. 75).

Tendo o conceito de planejamento como base para as demais funções, fica evidente a relevância de se planejar no contexto organizacional. Quando se trata de Compras Públicas, este fator não se faz diferente. As compras e contratações públicas impactam diretamente nas atividades econômicas e sociais devido ao movimento significativo do volume de recursos, configurando-se, assim, instrumentos de realização de políticas públicas. Deste modo, faz-se importante que a administração planeje o que se pretende adquirir, levando em conta a finalidade, a forma, o momento e a quantidade, a fim de que se possa obter a melhor aquisição possível, que atenda os interesses e princípios da administração pública.

Dentro dos princípios da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é possível citar o princípio da eficiência, que preza pela preservação dos recursos públicos, com o uso correto do orçamento evitando desperdícios. Fica evidente, portanto, que uma

das maneiras de se observar o referido princípio constitucional é realizando um bom planejamento das compras públicas.

É importante observar que a Lei Geral das Licitações, a Lei Federal nº 8666/1993 não traz o conceito de um planejamento de compras de forma explícita, mas prevê no inciso II do § 7º de seu artigo 15º que:

“Nas compras deverão ser observadas, ainda: [...] a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;” (BRASIL, 1983).

Já a Nova Lei de Licitações, a Lei Federal nº 14.133/2021, que substitui a antiga Lei Geral das Licitações, trata deste conceito de maneira mais explícita. É o que se pode observar em seu artigo 12, o qual prevê que se deve:

“Elaborar plano de contratações anual, com 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. [...] O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.” (BRASIL, 2021).

Esta mesma lei, em seu Artigo 40, prevê que:

“O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.” (BRASIL, 2021).

A referida lei tem a previsão de entrar em vigor no Estado de Minas Gerais em 01 de abril de 2023. Diante da proximidade desta data, e da extrema importância de se realizar um planejamento de compras, o Governo do Estado de Minas Gerais implementou entre setembro de 2022 e janeiro de 2023 a retomada do projeto de incentivo ao “Planejamento Anual de Compras – PAC”. Este, visa retomar a eficiência e o engajamento dos órgãos e entidades mineiros no que tange ao Planejamento de Compras, implementando em grande medida o que é previsto em Lei, e

permitindo que os órgãos e entidades mineiros participantes do tesouro estadual realizem um efetivo planejamento de suas contratações para o exercício de 2023.

2. O Planejamento Anual de Compras

Tendo em vista o contexto supracitado, resta nítida a importância de se alcançar o engajamento dos órgãos e entidades mineiros na efetiva execução de seus planejamentos de compra. Nesse sentido, a referida política buscou realizar o levantamento da demanda anual por bens, materiais, serviços e obras pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades estaduais.

A partir disso, seria possível quantificar as ações e as contratações que seriam realizadas futuramente, a partir de uma melhor compreensão das suas reais necessidades. Neste sentido, o Planejamento Anual de Compras visa garantir a obtenção do material ou serviço necessário no momento certo, evitando rupturas de estoque e descontinuidade de serviço.

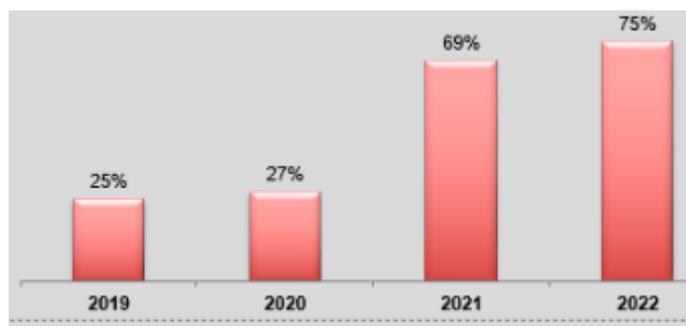
Assim sendo, com base em cada um dos Planejamentos de Compras elaborados pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades estaduais, seria possível identificar os objetos comuns e centralizar as compras para realizar menos processos licitatórios, contratando em maiores quantidades sempre que possível. Buscava-se, então, estar diante de compras e contratações mais eficientes, organizadas, econômicas e proveitosas para a Administração Pública.

Somado a isso, importa-se destacar que o “Planejamento Anual de Compras – PAC” do Governo do Estado de Minas Gerais para o ano de 2023 foi executado pelo Centro de Serviços Compartilhados - CSC da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG/MG. A política trata da retomada do Planejamento de Compras que surge no Estado de Minas Gerais em 2014, com a Resolução Seplag nº 14, de 14 de fevereiro de 2014. Esta, buscou estabelecer os procedimentos para a elaboração e execução do Planejamento Anual de Compras da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo.

Neste sentido, o Governo do Estado criou um sistema no qual os órgãos e entidades mineiros deveriam realizar o Planejamento Anual de Compras: o “Módulo de Compras do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD”, disponível no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. O Estado forneceu, ainda, manuais e comunicados que explanavam a maneira como os órgãos e entidades poderiam inserir seus planejamentos no sistema.

Ainda assim, o que se percebia era o baixo engajamento dos órgãos e entidades mineiros ao longo dos anos no que tange ao Planejamento Anual de Compras. A partir do ano de 2019, o tema recebeu maior destaque no governo do estado, de forma que os órgãos e entidades foram ainda mais incentivados a planejarem suas compras futuras utilizando o “Módulo de Compras do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD”. Entretanto, ainda assim a sua participação não foi tão satisfatória, como se pode ver no gráfico abaixo:

Imagem 1: Gráfico do percentual de Órgãos que elaboraram o PAC nos últimos quatro anos.



Fonte: Elaboração Própria.

Diante deste cenário, o Governo do Estado de Minas Gerais buscou criar um projeto que retomasse o Planejamento Anual de Compras no Estado, aproveitando das ferramentas e diretrizes já existentes, mas obtendo maior engajamento dos órgãos e entidades estaduais e culminando em um Planejamento de Compras estruturado e eficiente no Estado. Para isso, foram traçadas diversas estratégias no projeto do PAC, conforme apresentado abaixo.

3. O Planejamento Anual de Compras no contexto do Estado de Minas Gerais

Conforme anteriormente mencionado, devido à sua relevância para o âmbito das compras públicas, o Planejamento Anual de Compras está presente dentre as pautas relacionadas às aquisições de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação no Estado de Minas Gerais desde 2014. Contudo, conforme demonstrado pelo gráfico explicitado acima, desde o ano de 2019 o PAC tem ganhado ainda mais espaço na agenda do governo do Estado, visto que, a partir deste ano, os órgãos e entidades foram provocados a planejarem suas compras mais efetivamente e a incluírem os seus planejamentos de compra no sistema do Portal de Compras de Minas Gerais. Assim sendo, a partir disso foi possível observar que 25% de órgãos e entidades mineiros

realizaram o PAC em 2019 dentro do Portal de Compras, seguido de um aumento para o percentual de 27% no ano de 2020, para 69% no ano de 2021 e para 75% no ano de 2022.

Todavia, ainda que esses percentuais tenham apresentado um crescimento exponencial e supostamente satisfatório no decorrer dos últimos anos, a partir de uma análise qualitativa desses números foi possível identificar que a execução destes planejamentos não necessariamente foi realizada de maneira efetiva por parte de todos órgãos e entidades mineiros que efetuaram seus planejamentos no Portal de Compras. Isso porque, em alguns casos, determinados órgãos e entidades apenas iniciaram os seus planejamentos, mas não o finalizaram, e mesmo assim estes planejamentos contaram como efetivados para os resultados quantitativos sobre o PAC. Em outros casos, o fizeram de maneira incompleta, sem contemplar todas as compras planejadas para o próximo exercício, e somente pelo fato de terem iniciado seus planejamentos estes também contaram como efetivados para fins de resultados sobre o PAC.

Importa-se ressaltar que, durante esse período, o Estado de Minas Gerais foi acometido pela Pandemia de Covid-19, fato este que dificultou o foco do governo na pauta do Planejamento Anual de Compras junto aos seus órgãos e entidades, tendo em vista que outras pautas mais urgentes tomaram frente naquele momento. Assim sendo, considerando todo esse contexto e a baixa participação efetiva dos órgãos e entidades de Minas Gerais no Planejamento Anual de Compras dos últimos anos, a partir do ano de 2022 o governo do Estado, por meio do Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG/MG, reintegrou à sua pauta o incentivo à participação dos órgãos e entidades na realização de um bom planejamento de suas compras futuras, elevando este tema a uma das principais agendas para o exercício de 2023.

Nesse sentido, o principal objetivo dessa retomada foi atingir uma maior mobilização das unidades administrativas de todos os órgãos e entidades estaduais em relação à elaboração de seus planejamentos, orientando e auxiliando-os durante todo o processo a realizarem as suas compras e contratações futuras e prorrogáveis de maneira efetiva, visando maior ganho de eficiência e economicidade nos gastos públicos do Estado de Minas Gerais e levando em consideração a relevância do planejamento enquanto princípio basilar da Administração Pública.

Somado a isso, outro motivo de retomar as investidas no Planejamento Anual de Compras encontra-se no texto dado pela Resolução SEPLAG n.º 14, publicada em 15 de fevereiro de 2014, no Estado de Minas Gerais, que explicita em seu artigo terceiro os objetivos do Planejamento Anual de Compras, a saber:

“Art. 3º (...): I - aperfeiçoar a comunicação entre as áreas finalísticas e as unidades responsáveis pela realização das compras;
II - ampliar a gestão interna de compras por meio da previsibilidade das demandas com vistas à eficiência e economicidade nas aquisições;
III - viabilizar a economia de recursos por meio da redução de processos e diminuição do preço em razão do aumento da quantidade adquirida;
IV – possibilitar a divulgação das expectativas de compras para o mercado fornecedor, contribuindo, principalmente, para a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas compras públicas estaduais.” (MINAS GERAIS, 2014).

Assim sendo, considerando o PAC como um importante instrumento de gestão, uma vez bem empregado ele poderá resultar (para o curto prazo) na capacitação e na conscientização dos órgãos e entidades quanto à importância de planejar suas compras futuras de maneira eficiente, e (para o médio e longo prazo) no fortalecimento da economia estadual, através da redução dos gastos públicos propiciada pelo bom gerenciamento das compras estaduais. Nesse sentido, tendo em vista o exposto, restou claro que o problema da baixa participação dos órgãos e entidades no efetivo Planejamento Anual de Compras deveria ser combatido por meio da retomada do PAC enquanto pauta importante deste governo, motivo pelo qual a SEPLAG/MG iniciou sua atuação neste tema traçando estratégias consistentes junto aos órgãos e entidades, as quais serão explicitadas a seguir.

3.1 Das estratégias traçadas para a implementação do Planejamento Anual de Compras

Considerando a importância do Planejamento Anual de Compras para a administração pública mineira e a decisão de retomada desta pauta na composição da agenda de governo do Estado de Minas Gerais, o Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG/MG elaborou um modelo de solução de problema no intuito de suprimir a baixa participação dos órgãos e entidades de Minas Gerais na elaboração de seus planejamentos de compras. Para tanto, inicialmente foram realizados estudos sobre a importância do Planejamento de Compras enquanto instrumento de gestão, tendo como base o histórico das aquisições de anteriores de bens, materiais e serviços por parte dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais.

A partir desse ponto, foram identificados os principais obstáculos encontrados pelos órgãos e entidades ao realizarem os seus Planejamentos, sendo os quais: a falta de capacitação e especialização de pessoal, tanto no manuseio do sistema do Portal de Compras quanto no que tange a dispor de uma visão mais estratégica e abrangente das compras públicas, que propiciaria maior capacidade de prever, orientar e controlar as necessidades do órgão ou entidade quanto às suas

aquisições; a falta de um controle efetivo de estoque, que dificulta determinar as estimativas de aquisição dos bens, materiais e serviços a serem adquiridos e a falta de comunicação entre as áreas e os agentes envolvidos no processo de compras e contratações, a qual dificulta uma visão mais macro de todo o processo de compras do Estado.

Com base nesse levantamento, foram realizadas reuniões de alinhamento, no primeiro momento internamente com a equipe diretamente envolvida no projeto e, em seguida, com a alta gestão, no intuito de desenhar e alinhar a implementação da política de incentivo ao Planejamento Anual de Compras efetivo por parte dos órgãos e entidades de Minas Gerais. A partir disso foi criado um “cronograma de ações” contendo principais etapas (e suas respectivas datas) a serem realizadas para solucionar o problema identificado, qual seja: a baixa participação dos órgãos e entidades no efetivo Planejamento Anual de Compras.

Seguindo o cronograma de ações, foram enviados Ofícios circulares, por meio do Sistema Eletrônico de Informações - SEI/MG, para os cinquenta órgãos e entidades informando das reuniões sobre o Planejamento Anual de Compras. Assim sendo, a primeira reunião ocorreu no dia 22 de outubro de 2022, por meio da ferramenta Teams, com o tema “Kick off do Planejamento Anual de Compras para o ano de 2023”. Esta reunião contou com subsecretários (as), superintendentes e diretores (as) de Planejamento, Gestão e Finanças dos diversos órgãos e entidades do Estado, e teve como objetivo apresentar as diretrizes que orientariam a elaboração do PAC 2023, bem como as ações e prazos fundamentais e, também, teve como intuito mobilizá-los para incentivarem suas equipes a participarem das próximas ações relativas o PAC 2023. Para tanto, foi solicitado aos órgãos e entidades a indicação de um nome de contato institucional que serviria como ponto focal de cada órgão e entidade objetivando facilitar o contato com a SEPLAG, caso necessário. Após essa reunião, foi disponibilizada uma planilha para cada órgão contendo o histórico de contratações dos órgãos e entidades do Governo do Estado de Minas Gerais, a fim de utilizá-la como uma das fontes para a realização do planejamento de compras.

Em seguida, no dia 11 de novembro de 2022 foi realizada uma reunião técnica com todos os pontos focais sugeridos anteriormente e demais agentes responsáveis por elaborar o Planejamento Anual de Compras nos órgãos e entidades mineiros. Esta reunião objetivou explanar detalhes acerca do próprio planejamento, bem como orientar sobre a utilização do Módulo de Planejamento de Compras no Sistema do Portal de Compras de Minas Gerais.

Após estes encaminhamentos, a SEPLAG se disponibilizou, desde 14 de novembro de 2022 até a data de entrega do PAC, em 31 de janeiro de 2023, para o acompanhamento dos órgãos e entidades durante a inserção de seus planejamentos no Portal de Compras, por meio de um plantão de atendimento de orientações, dúvidas e esclarecimentos referentes ao Planejamento de Compras 2023. A partir disso, foram elaborados relatórios de acompanhamento da participação desses órgãos em relação à inserção dos seus planejamentos no Portal de Compras de MG no decorrer do prazo corrido.

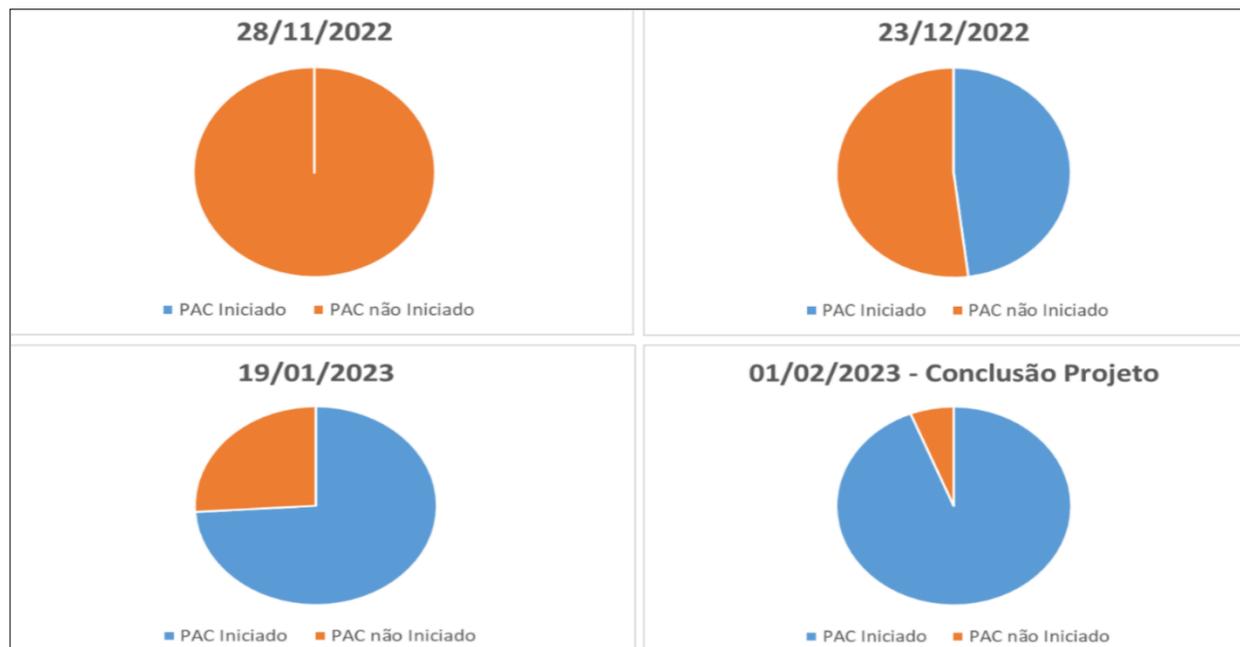
Somado a isso, na medida em que os órgãos inseriam os seus planejamentos no Portal de Compras de MG, a equipe do CSC realizava análises comparativas entre as compras pretendidas pelo órgão para o exercício de 2023 em relação as compras realizadas por ele nos últimos três anos, no intuito de observar a ocorrência de possíveis discrepâncias nesses valores e, em caso positivo, acionar os órgãos para entender os motivos delas antes do fim do prazo de entrega dos planejamentos. Com todo este acompanhamento, foi possível coletar as justificativas dos órgãos que apresentaram discrepâncias, acompanhá-los de perto na elaboração de seus planejamentos e auxiliá-los, obtendo os resultados a serem apresentados na seção seguinte.

4. Recomendações

Como descrito anteriormente, o intuito do projeto em questão é suprimir a baixa participação dos órgãos e entidades de Minas Gerais na elaboração de seus planejamentos de compras. Diante das ações estratégicas realizadas pelo Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG/MG, tornou-se possível obter resultados significativos. Ressalta-se que, para a análise e obtenção dos resultados a serem apresentados, considerou-se o universo de 50 órgãos e entidades presentes no estado de Minas Gerais.

A SEPLAG/MG esteve em contato com os órgãos e entidades durante todo o período da realização do projeto, portanto, tornou-se possível a análise da evolução do engajamento dos órgãos e entidades no projeto no decorrer dos meses de dezembro de 2022 a fevereiro de 2023, explicitada nos gráficos abaixo:

Imagem 2: Gráficos demonstrativos da evolução dos resultados.



Fonte: Elaboração Própria.

Nota-se que, ao longo do tempo, a taxa de adesão dos órgãos e entidades participantes do projeto aumentou gradativamente. Isso se deve ao fato da equipe do Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG ter realizado o plantão tira-dúvidas e ter acompanhado de perto as ações dos órgãos e entidades que entravam em contato para elaborar o planejamento de forma adequada. Por fim, os dados alcançados foram satisfatórios, conforme indicado na tabela abaixo:

Tabela 1: Adesão dos órgãos e entidades ao final do Planejamento Anual de Compras.

	Iniciaram o PAC	Finalizaram o PAC
Número de órgãos/entidades	47	43
% de órgãos/entidades	94%	86%

Fonte: Elaboração Própria.

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve alta taxa de adesão dos órgãos e entidades ao projeto do Planejamento Anual de Compras. Isso porque, dos 47 (quarenta e sete) órgãos e

entidades que iniciaram a elaboração do PAC, 43 (quarenta e três) finalizaram e enviaram os planejamentos referentes às compras e contratações previstas para o ano de 2023.

Nota-se, ainda, que 4 (quatro) órgãos e entidades não finalizaram a elaboração do PAC e outros 3 (três) não iniciaram, ou seja, 7 (sete) órgãos e entidades não realizaram o PAC, o que representa um percentual de 14% do universo total. No entanto, a SEPLAG entrou em contato por meio de ofício e buscou compreender os motivos da não realização. Ao final, estes 7 (sete) órgãos e entidades deram retorno à SEPLAG e justificaram a não conclusão de seus planejamentos, se comprometendo a realizá-los em momento oportuno.

Diante do exposto, conclui-se que o objetivo inicial foi realizado de forma satisfatória, ou seja, aumentou-se consideravelmente a taxa de participação dos órgãos (86%) no planejamento das compras e contratações previstas para o estado de Minas Gerais. Além disso, os órgãos que não realizaram o planejamento permanecem em contato com o Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG/MG e se comprometeram a finalizar dentro do prazo estipulado. Importante ressaltar que, com base nos planejamentos de compras realizados pelos órgãos e entidades mineiros até o momento, o valor total estimado para as compras e contratações no Estado de Minas Gerais no exercício de 2023 é de R\$ 6.712.351.827,68.

Portanto, a partir desses resultados, espera-se que durante o ano de 2023 a SEPLAG, enquanto órgão centralizador de compras do estado de MG, consiga ampliar a gestão interna de compras por meio da previsibilidade das demandas com vistas à eficiência e economicidade nas aquisições, além de viabilizar a economia de recursos por meio da redução de processos e dos preços dos produtos e serviços em razão do potencial ganho de escala eventualmente obtido. Por fim, é necessário salientar que a equipe do Centro de Serviços Compartilhados busca fazer deste projeto uma política contínua do Estado de Minas Gerais, ou seja, uma atividade constante que deverá ser realizada de maneira cada vez mais eficiente ao decorrer dos anos pelos órgãos e entidades mineiros. Assim sendo, por meio do aprimoramento do uso da ferramenta do Portal de Compras e da qualificação dos órgãos e entidades mineiros, será possível alcançar ganho de eficiência e economicidade nos gastos públicos de Minas Gerais.

Referências:

GIACOBBO, MAURO. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. Brasília. 1996. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003/1077>. Acesso em 15 de 03 de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. (26 de jun de 1993). Lei n. 8.666, de 26 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 15 de 03 de 2023.

BRASIL. (1 de abril de 2021). Lei 14.133 de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 15/03/2023.

MINAS GERAIS (14 de fevereiro de 2014). Resolução seplag nº 14, 14 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://compras.mg.gov.br/images/stories/Legislacao/seplag/resolucao/24-02-2014-resolucao-seplag-no-014-14-02-14-estabelece-procedimentos-p-elaboracao-e-exec-do-planej-anual-de-compras-da-administ-pub-do-poder-exec-.pdf>. Acesso em 24/03.