

RELATÓRIO TÉCNICO

GOVERNANÇA NA GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE COMPRAS NA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO-CONAB

Resumo

O processo de gestão de compras é fundamental para o alcance de bons resultados nas organizações. Com relação às organizações públicas, o processo de aquisição de bens deve ser gerenciado não apenas de forma eficiente, mas também deve ser realizado de forma transparente, oferecendo igualdades de condições entre todos os interessados em contratar com a administração pública.

A teoria indica que a implementação de mecanismos de Governança corporativa é capaz de melhorar os processos organizacionais, tornando-os mais eficientes. A partir da Lei nº 13.303/16, foi implementado um conjunto de práticas para fortalecimento da governança nas empresas públicas federais, incluindo a mudança no processo de compras dessas organizações, a partir da criação de um novo regulamento de compras.

O processo de compras realizados pela Conab não tinha diferenças significativas para os demais órgãos da administração pública e não consideravam as especificidades da empresa. A partir da Lei 13.303/16, as compras realizadas pela Conab passaram a seguir o rito e determinações dispostas nesse Regulamento, que é exclusivo para Conab e é formatado para as peculiaridades da empresa. Todas as compras realizadas pela Conab devem ser realizadas conforme um único documento, que é seu Regulamento de Licitações e Contratos.

Nesse contexto, esse estudo analisou a consolidação dos mecanismos de governança e a sua relação com a gestão de compras administrativas de uma empresa pública federal e teve por objetivo analisar as mudanças ocorridas no processo de compras da Companhia Nacional de Abastecimento-Conab, a partir da implementação das novas práticas de governança, com o Regulamento de Licitações e Contratos.

Para tanto, foi utilizado o estudo de caso com abordagem mista, baseando-se em

elementos qualitativos e quantitativos, utilizando-se de Pesquisa Descritiva e levantamento tipo survey, com a aplicação de questionário estruturado aos gestores que trabalham na área de compras das 27 Superintendências Regionais da Conab.

Os resultados indicam que, com a implementação desse novo Regulamento, o processo de compras na Conab apresentou aumento nos índices de Transparência, Equidade, Responsabilidade corporativa e Accountability, o que proporcionou uma melhoria nesse processo.

O engajamento dos colaboradores envolvidos na implementação, a obrigatoriedade do cumprimento das normas, a similaridade do Regulamento com outras legislações de compras o uso da tecnologia através do Sistema Eletrônico de Informações -SEI foram considerados fatores que facilitaram a implantação desse novo instrumento. As dificuldades foram a falta de qualificação dos colaboradores, a resistência a mudanças, o excesso de formalidades e a falta de interesse dos empregados.

A partir de uma análise situacional foi possível sugerir um plano de ação visando contribuir com a melhoria das compras na Conab, o qual envolve uma análise da centralização ou descentralização nas compras, em razão da relação volume e custo, melhor dimensionamento da equipe, simplificação do procedimento para maior agilidade, de acordo com o custo da compra, atualização com as novas legislações de compras e inovações do mercado e maior participação na elaboração do Regulamento.

Contexto

Toda organização para realização dos seus objetivos necessita de diversos recursos. A aquisição desses recursos pode ter função meramente de apoio, como as compras administrativas, que compreendem a aquisição de mobiliário, materiais de expediente e outras aquisições que contribuem para o bom funcionamento das organizações. De outra forma, também pode ser uma parte fundamental do negócio possuindo caráter estratégico para o negócio. Nesse sentido, as organizações buscam realizar a melhor compra possível, alinhando a maior qualidade com o menor custo possível.

Nesse cenário, o departamento de compras é o responsável pelas aquisições, negociação, controle da utilização do material, bem como desenvolvimento de planos de ação sobre a qualidade das entregas (TACCONI et al., 2014; CIPRIANI JR et al., 2015; DELALIBERA; LIMA; TURRIONI, 2015; SILVA et al., 2018).

Observa-se uma similaridade entre as compras realizadas pelo setor público e pelo

setor privado na medida em que ambas buscam a aquisição de materiais e serviços com a melhor qualidade e pelo mínimo de dispêndio possível. Entretanto, existe a divergência nos procedimentos de aquisição, uma vez que a legislação determina a realização de procedimentos específicos para as aquisições do setor público, enquanto no setor privado há maior flexibilidade e liberdade nesse processo (BATISTA, MALDONADO, 2008).

Além disso, a capacidade de compras no âmbito público é uma questão significativa para o desenvolvimento da sustentabilidade, na medida em que proporciona compras públicas sustentáveis (TRINDADE et al., 2019). A contratação do setor público pode estimular o desenvolvimento de inovações de serviços e produtos sustentáveis (NETO, 2020).

As compras e contratações realizadas pelo setor público brasileiro, de forma geral, são realizadas através de processos licitatórios. Licitação é um procedimento administrativo prévio que deve ser utilizado quando a Administração Pública pretende adquirir ou contratar selecionando a proposta mais vantajosa, através de critérios e especificações pré-definidas. O termo licitação é derivado do latim *licitatione* que pode ser traduzido como venda por lances (BITTENCURT, 2014; JUSTEN FILHO, 2014).

As licitações e os contratos da administração pública de todo país são regidos pela Lei nº 14.133/21; Lei nº 8.666/93 e suas alterações; Lei nº 10.520/02, a Lei Complementar nº 123/06 e os Decretos Municipais (BRASIL, 2003). A criação da Lei nº 13.303/16, conhecida como a lei das estatais, teve como objetivos principais reger a temática da governança e das compras públicas para as empresas estatais brasileiras (ZYMLER, 2017).

A lei nº 13.303/16 estabeleceu a necessidade das empresas públicas e as sociedades de economia mista publicarem e manterem regulamentos internos de licitações e contratos atualizados. Com isso, cada empresa pública e sociedade de economia mista passou a possuir um Regulamento de Licitações e Contratos exclusivo, que versa, dentre outros assuntos, sobre os procedimentos de licitação e contratação direta da respectiva empresa.

Considerando a relevância do processo de compras para as organizações, percebe-se a necessidade contínua de aperfeiçoamento desse processo em busca de maior eficiência. Nessa conjuntura, a governança desponta como um conjunto de práticas que direcionam as organizações para tornar seus processos mais eficientes e obterem melhores resultados.

A temática da governança assume como premissa que o acolhimento das boas práticas da governança pode melhorar o resultado econômico-financeiro das organizações por meio de decisões mais assertivas, redução da despesa e melhores controles (CHANG et al., 2015; MUSACCHIO; LAZZARINI; AGUILERA, 2015; SANAD; AL-SARTAWI, 2016;

ANUP; COOPER, 2017; LAKSMI; KAMILA, 2018; RUGHOOBUR, 2018; FERREIRA et al., 2019).

A governança corporativa é reconhecida como método de desenvolvimento para as organizações, que produz efetividade e cria valor por meio de aprimoramento na administração, na maneira de gestão, na responsabilidade, além de alavancar o desempenho econômico-financeiro (FERREIRA et al., 2019).

O acolhimento e o desenvolvimento da governança nas empresas estatais brasileiras, advindos com a Lei 13.303/2016, sejam dependentes ou não do tesouro nacional, de capital aberto ou fechado, caracterizada como empresa pública ou sociedade de economia mista (ANTUNES, 2017; FERRAZ, 2018a) traz a expectativa de que elas possam expandir seu desempenho e aperfeiçoar sua performance econômico-financeira (ZYMLER, 2017; GOMES, 2017; MARTINS, 2018; FONTES FILHO, 2018; FERRAZ, 2018b; SILVA, 2019).

Instituição

A Companhia Nacional de Abastecimento- Conab é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) com presença em todo o território nacional, com missão de prover inteligência agropecuária e participar da formulação e execução de Políticas Públicas, contribuindo para a regularidade do abastecimento e formação de renda do produtor rural. A empresa é considerada estratégica para o país, uma vez que as informações fornecidas são utilizadas para a formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura nacional.

Público-Alvo da Iniciativa

A partir da sanção de Lei nº 13.303/16, ocorreu a obrigatoriedade para todas as empresas públicas federais da implementação de um Regulamento próprio de Licitações e Contratos, sendo a Conab uma das empresas pioneiras na elaboração desse Regulamento para suas contratações.

Em 2017, a Conab publicou o seu Regulamento de Licitações e Contratos, que passou a ser de observância obrigatória para os processos de compras realizadas pela empresa. Dessa forma, o público-alvo desse estudo é a Conab e suas Superintendências

Regionais.

A análise das mudanças ocorridas no processo de compras administrativas da Conab, a partir da implementação dessas novas práticas de governança, é fundamental para o desenvolvimento de um processo mais eficiente. Acredita-se que a governança é um instrumento de melhoria nos processos organizacionais e contribui para o aperfeiçoamento dos processos.

O Produto Técnico-Tecnológico-PTT foi desenvolvido para a Conab, contudo, a proposta de adequação pode ser utilizada por outras empresas públicas que se encontrem em contexto similar, com seus Regulamentos de Licitações e Contratos.

Definição da Situação-problema

Dentro de uma organização, o processo de gestão de compras é fundamental para o alcance de bons resultados. Assim, as empresas buscam a melhoria desse processo, a fim de minimizar seus custos e aumentar sua lucratividade.

Com relação às organizações públicas, o processo de aquisição de bens e serviços deve ser gerenciado não apenas de forma eficiente, mas também deve ser realizado de forma transparente, oferecendo igualdades de condições entre todos os interessados em contratar com a administração pública. Nesse processo, o administrador público tem o dever seguir os princípios da administração pública como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e economicidade.

Conforme Filgueiras (2018), a governança se apresenta como modelo de gestão focado na eficiência, qualidade e efetividade dos serviços públicos, na legitimidade das atividades públicas objetivando políticas públicas e ações que proporcionem a equidade e relevância para as atividades estatais.

Nesse contexto, A governança corporativa pode ser compreendida como instrumentos que proporcionam um desenvolvimento nas organizações, deixando-as mais eficazes e mais habilitadas a criar valor, através do aprimoramento de seus processos, de sua forma de administração e de cumprimento de seus deveres, aperfeiçoando a sua performance econômico-financeiro (FERREIRA et al., 2019).

A Companhia Nacional de Abastecimento- Conab é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) com presença em todo o território nacional, com missão de prover inteligência agropecuária e participar da formulação e execução de Políticas Públicas, contribuindo para a regularidade do

abastecimento e formação de renda do produtor rural. A empresa é considerada estratégica para o país, uma vez que as informações fornecidas são utilizadas para a formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura nacional.

Na Conab, as boas práticas de Governança envolvem a existência de um Conselho de Administração, Diretoria, além de órgãos de fiscalização e controle. Com a chegada da Lei nº 13.303/16, foi implementado um conjunto de práticas para fortalecimento da governança, incluindo a mudança no processo de compras da organização, a partir da criação de um novo Regulamento de Licitações e Contratos.

No período que antecede a aplicação da Lei nº 13.303/16, o processo de compras das empresas públicas federais seguia os preceitos da lei nº 8.666/93, que era aplicável a todas as organizações públicas. Nesse contexto, muitas vezes esse regramento apresentava uma rigidez incompatível com a realidade de mercado das empresas públicas, que exigia maior flexibilidade e agilidade na realização de seus processos de compras.

A partir da sanção de Lei nº 13.303/16, ocorreu a obrigatoriedade para todas as empresas públicas federais da implementação de um Regulamento próprio de Licitações e Contratos, sendo a Conab uma das empresas pioneiras na elaboração desse Regramento para suas contratações.

A fim de contribuir com a compreensão da temática, essa dissertação pretende analisar a consolidação dos mecanismos de governança e a sua relação com a gestão de compras administrativas de uma empresa pública. Com isso, buscou-se investigar o seguinte problema de pesquisa: **Como as novas práticas de Governança influenciaram o processo de compras administrativas realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento?**

Objetivos

Objetivo Geral

Analisar as mudanças ocorridas nos processos de compras administrativas da Companhia Nacional de Abastecimento- Conab, a partir da implementação das novas práticas de Governança

Objetivos Específicos

- Apresentar as mudanças no processo de compras administrativas da Conab, a partir das novas práticas de governança
- Identificar os fatores facilitadores para implementação das novas práticas de

Governança na Conab;

- Identificar as dificuldades encontradas para implementação das novas práticas Governança na Conab;
- Examinar os resultados e impactos percebidos nas Compras administrativas da Conab;
- Propor aperfeiçoamento das ações desenvolvidas indicando novas práticas para a melhoria do processo de compras administrativas.

Análise/Diagnóstico da Situação-problema

Observou-se que o engajamento dos colaboradores envolvidos na implementação, a obrigatoriedade do cumprimento das normas, a similaridade do Regulamento com outras legislações de compras e a tecnologia foram considerados fatores que facilitaram a implantação desse novo instrumento. Embora a realização de treinamentos tenha sido mencionada nesse quesito, no geral, existe uma percepção de que esse aspecto poderia ter sido mais bem aproveitado.

Com relação às dificuldades percebidas, identificou-se a falta de qualificação dos colaboradores, a resistência a mudanças, o excesso de formalidades e a falta de interesse dos empregados. Também foram percebidos outros fatores como a adaptação dos fornecedores, o pioneirismo do Regulamento e a dificuldade com as plataformas e sistemas de compras.

Constatou-se que, apesar da complexidade do novo Regulamento, as dificuldades estão sendo superadas principalmente em virtude da utilização na prática diária e da dedicação dos empregados.

De modo geral, a percepção é de que o processo de compras foi impactado com a implementação da Governança de maneira positiva. Houve aumento nos índices de Transparência, Equidade, Responsabilidade corporativa e Accountability.

Verificou-se que a transparência melhorou em aspectos como a clareza de definições e prazos, o aprimoramento na etapa de divulgação das compras nos sistemas eletrônicos e a facilidade de acesso às informações do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. A Equidade apresentou maior clareza em relação à segregação de funções, tratamento isonômico aos interessados no certame e maior acesso à informação.

A Responsabilidade corporativa demonstrou melhora no planejamento das compras, com a implantação da matriz de riscos, garantia de fontes de recursos para as aquisições e exigência de elaboração de notas técnicas. A Accountability foi aperfeiçoada com novos

instrumentos de controle, melhoria da transparência e maior clareza na definição da responsabilização das partes envolvidas.

Nesse contexto, observa-se que o processo de compras melhorou na mesma proporção dos índices da Governança, além de ter obtido uma maior economia para a organização. Apesar disso, foi constatada a necessidade de realização de estudos para melhorias, haja vista que somente a partir desse acompanhamento é que será possível corrigir eventuais falhas e aprimorar o processo identificando as melhores práticas da área.

Recomendações

As ações sugeridas a seguir foram propostas pelos gestores da área de compras das Superintendências Regionais da Conab, a partir do questionário aplicado. Com isso, constatou-se a necessidade de melhoria no processo de compras, detalhadas no plano de ação a seguir:

Quadro 1: Plano de Ação

Item	Dificuldade encontrada	Planejamento				Verificação
		O quê?	Quem?	Como?	Quando?	Resultados esperados
1	Licitações com alto custo e pouco volume	Análise da centralização ou descentralização nas compras, em razão da relação volume e custo	Matriz da Conab com auxílio das Regionais	Estudo das compras comuns e periódicas de todas as Regionais e a partir disso programação de licitações nacionais centralizadas, se for o caso	Anual	Maior economia nas compras realizadas
2	Necessidade de empregados em algumas Regionais	Melhor dimensionamento da equipe	Matriz da Conab com auxílio das Regionais	Análise da força de trabalho identificando a necessidade de acordo com o tipo e perfil da compra. Esse estudo também deve subsidiar a elaboração de concurso público de acordo com a carência de cada Regional.	Anual	Regionais com um quantitativo de empregados suficientes para realização das compras

3	Excesso de exigências do Regulamento	Simplificação do procedimento para maior agilidade, de acordo com o custo da compra	Matriz da Conab com auxílio das Regionais	Estudo para redução de exigências do Regulamento para compras de pequeno vulto	Anual	maior agilidade nos processos
4	Defasagem dos dispositivos do Regulamento com o praticado no mercado	Atualização com as novas legislações de compras e inovações do mercado	Matriz da Conab com auxílio das Regionais	Criação de grupo de trabalho para acompanhamento das mudanças legais e das melhores práticas do mercado	Semestre	Regulamento atualizado e processos com maior êxito
5	Pouca participação na elaboração do Regulamento	Melhorar a participação na elaboração do Regulamento	Matriz da Conab com auxílio das Regionais	Obrigatoriedade de participação de todas as Regionais nas mudanças do Regulamento	Semestre	Construção em conjunto do Regulamento com o compartilhamento de diversas opiniões

Fonte: Elaborado pelo autor

Além desses aspectos apresentados, foi sugerida uma maior capacitação da equipe, uma vez que a complexidade do regulamento exige colaboradores qualificados para executar de forma satisfatória e alcançar os benefícios pretendidos. De nada adiantaria a elaboração de um Regulamento ideal com a ausência de empregados que possam colocar em prática seus preceitos.

Espera-se que esse estudo e as sugestões propostas possam contribuir para melhoria do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab, tornando o processo de compras da empresa mais qualificado e eficiente.

O produto técnico foi concebido com base nas características da Conab e nas experiências dos gestores da área de compras da Companhia, porém nada impede a realização de parcerias e intercâmbio de experiências com outras empresas públicas para o aperfeiçoamento do processo de compras.

Responsáveis:

Dayvson Cassiano Lima dos Santos

Andrew Beheregarai Finger

Data de realização do Relatório: 13.11.2023