

ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: DESAFIOS AO GOVERNO PAULISTA

Rogério Haucke Porta
Secretaria de Gestão e Governo Digital / Governo do Estado de São Paulo
E-mail: rogeriohporta@hotmail.com

José Raimundo Peixoto Pereira
Secretaria de Gestão e Governo Digital / Governo do Estado de São Paulo
E-mail: jose.rppereira@sp.gov.br

Daniel Guimarães de Araújo
Secretaria de Gestão e Governo Digital / Governo do Estado de São Paulo
E-mail: dguimaraes@sp.gov.br

Wagner Da Silva Oliveira
Secretaria de Gestão e Governo Digital / Governo do Estado de São Paulo
E-mail: wagner.oliveira@sp.gov.br

Resumo

A Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas (NLLC) apresenta a governança como eixo central estruturante das contratações públicas: além de questões relacionadas à integridade e ao planejamento das compras, também atribui à alta administração a responsabilidade por implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos e promover a gestão por competências. As contratações do governo do Estado de São Paulo ocorrem por meio de cerca de 900 unidades compradoras, com diferentes perfis e maturidade, distribuídas entre 89 órgãos e entidades, que têm autonomia para determinar o que precisa ser adquirido ou contratado. Inexiste no Estado um modelo definido de governança. Este é, portanto, item de agenda inadiável a ser enfrentado pela alta administração do Executivo paulista. A NLLC, ao impor o desenvolvimento da governança nas contratações, tende a impulsionar o debate. Em paralelo, os órgãos de controle têm exigido cada vez mais ações voltadas ao aprimoramento da gestão das compras. Também a recém assunção de um novo governo, encerrando quase três décadas de gestão de um mesmo partido no comando do Estado, pode contribuir com um renovado olhar para a questão. Na primeira parte, o artigo procura traçar um diagnóstico sobre a situação atual da governança em compras públicas, abrangendo nível de maturidade das unidades compradoras, estruturas administrativas, sistemas informatizados, força de trabalho e contratações sustentáveis. Em seguida, com base no atual contexto institucional do Estado, procura apresentar, de modo

exploratório, proposta de desenho institucional que permita a intensificação da governança em compras, tais como a criação de um órgão central com foco em inteligência e governança, instituição de centrais de serviços compartilhados nos setoriais e reestruturação da Escola de Governo. As premissas, estratégias e desafios de implementação das novas estruturas serão abordadas na última parte, tendo em conta os riscos e obstáculos inerentes à execução de projetos que envolvem transformação de estruturas organizacionais, tais como alinhamentos e consensos insuficientes, falta de envolvimento da alta cúpula, resistência a processos de mudança, entre outros.

Palavras-chave: Governança em compras públicas; Centralização das Compras Públicas; Contratações sustentáveis.

1. Introdução

A Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas (NLLC), cuja aplicação exclusiva se dará a partir do dia 30/12/2023, apresenta a governança como eixo central estruturante das contratações públicas: além de questões relacionadas à integridade e ao planejamento das compras, também atribui à alta administração a responsabilidade por implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos e promover a gestão por competências.

No Estado de São Paulo, o mais importante do país em termos de população e orçamento, inexistente um modelo definido de governança das aquisições e não há uma unidade central dedicada à coordenação de ações de planejamento e à gestão de estratégias e políticas voltadas à obtenção de resultados efetivos nas compras e contratações. Também não se verifica no Executivo paulista aquisições compartilhadas entre secretarias.

As contratações do governo ocorrem por meio de cerca de 900 unidades compradoras (UC), com diferentes perfis e níveis de maturidade. As quatro maiores secretarias (Educação, Saúde, Segurança Pública e Administração Penitenciária) somam juntas 525 UCs, indicando a prevalência de um arranjo descentralizado de aquisições. As secretarias têm autonomia para determinar o que precisa ser adquirido ou contratado.

A Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado - Sistema BEC/SP responde por apenas 1/3 do que o governo gasta anualmente com aquisições. Os 2/3 restantes de tudo que o Estado compra ou contrata são operacionalizados de forma analógica e não padronizada, sem registro eletrônico, frustrando o controle, a plena transparência e um trabalho de inteligência em compras em nível central ou mesmo pelos setoriais.

A governança das aquisições é, portanto, item de agenda inadiável a ser enfrentado pela alta administração do Executivo paulista. A NLLC, ao impor o

desenvolvimento da governança nas contratações, tende a impulsionar o debate. Por sua vez, os órgãos de controle têm exigido cada vez mais ações voltadas ao aprimoramento da governança e da gestão das aquisições. Também a recém assunção de um novo governo, encerrando quase três décadas de gestão de um mesmo partido no comando do Estado, pode contribuir com um renovado olhar para a questão.

Na primeira parte, além das definições conceituais, o artigo procura traçar um diagnóstico sobre a situação atual da governança na área das compras públicas no Governo de São Paulo, abrangendo o grau de maturidade das unidades compradoras, a descrição concisa dos arranjos das aquisições nas quatro principais secretarias de estado, a caracterização das estruturas centrais de gestão, os sistemas informatizados de apoio às compras, a política de RH e a prioridade dada às contratações sustentáveis.

Em seguida, com base no atual contexto institucional do Estado, procura-se apresentar, de modo exploratório, proposta de desenho institucional que permita o exercício da governança em compras no Estado de São Paulo, tais como a criação de um órgão central com foco em inteligência e governança, reavaliação dos arranjos setoriais de contratação e instituição de centrais de serviços compartilhados, reestruturação e realocação da Escola de Governo, instituição de um Plano de Logística Sustentável e revisão dos sistemas informatizados de apoio às compras e contratações.

As premissas, estratégias e desafios de implementação de um novo modelo de governança no Estado serão abordadas na última parte, tendo em conta os riscos e obstáculos inerentes à execução de projetos que envolvem transformação em estruturas organizacionais, tais como alinhamentos e consensos insuficientes, falta de envolvimento da alta cúpula, resistência a processos de mudança, interdependência de instâncias decisórias, entre outros.

Com este trabalho, espera-se reduzir a lacuna empírica relacionada aos conhecimentos sobre a governança das aquisições públicas do maior estado da federação, campo de pesquisa praticamente em aberto.

2. A NLLC e a governança das contratações públicas

A NLLC, Lei Federal nº 14.133/2021, inovou ao ordenar o desenvolvimento da governança nas contratações, sob a responsabilidade da alta administração, por meio da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. A intenção é alcançar os objetivos de eficiência e efetividade, isonomia, preço econômico, inovação e desenvolvimento nacional sustentável, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das

contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

O Tribunal de Contas da União, embora considere *‘governança das aquisições públicas’* como conceito em construção, a define como um *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis* (Brasil, 2015).

Nessa perspectiva, Renato Fenili¹ (2018), ao abordar as compras e contratações públicas para além dos aspectos normativos, define governança das aquisições como o conjunto de ações de monitoramento e de incentivos que visam assegurar, de forma institucionalizada e em uma relação de agência, que os interesses dos cidadãos sejam preservados pelos agentes públicos de compras. Na obra o autor apresenta um modelo de governança das aquisições públicas que inclui a elaboração dos Planos de Logística Sustentável (PLS); de Plano Estratégico de Compras e Contratações; do Plano Anual de Compras e Contratações; a gestão por competências em aquisições, divisão e delegação de responsabilidades, estabelecimento de estruturas organizacionais e suporte gerenciais; processos de gestão de riscos e diretrizes para sanções.

O modelo de governança consignado na Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021 (Brasil, 2021) que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional segue a mesma linha do autor e relaciona alguns mecanismos e instrumentos, cuja implementação e manutenção é papel da alta administração:

- I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
- II - Plano de Contratações Anual;
- III - Política de gestão de estoques;
- IV - Política de compras compartilhadas;
- V - Gestão por competências;
- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Podemos assumir que essas são as bases iniciais para a regulamentação e implementação da governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo.

¹ O Autor atualmente preside a Comissão Especial de Transição da Nova Lei de Licitações no Estado de São Paulo, instituída pelo decreto nº 67.495, de 17/02/2023 e em 06/07/2023 foi nomeado Subsecretário de Gestão da Secretaria de Gestão e Governo Digital do Estado de São Paulo.

A sessão seguinte tem como objetivo identificar as diferentes dimensões relacionadas à governança das aquisições no Estado, permitindo assim uma avaliação ampla da situação por parte dos novos gestores que integram o Executivo paulista, tendo em vista o pleno desenvolvimento da governança nas contratações e a consequente aplicabilidade da NLLC.

3. Situação da governança e gestão das aquisições no Estado de São Paulo

O presente capítulo procura estabelecer um diagnóstico compreensivo dos pilares sobre os quais se assenta a governança das aquisições públicas na Administração paulista, às vésperas da aplicação exclusiva da NLCC² e quando um novo grupo político assumiu o controle do Executivo paulista, pondo fim a um período de 28 anos de hegemonia de um mesmo partido político no governo do Estado³.

Aqui não se pretende uma análise exaustiva, mas tão somente dos fatores que frequentemente são associados à boa governança na área de compras públicas, tais como estruturas organizacionais e arranjos de coordenação; política e estratégias de contratações; sustentabilidade nas contratações; sistemas informacionais de apoio; práticas de gestão de pessoas e as ferramentas e artefatos de governança nas aquisições.

A estrutura básica do Poder Executivo do Estado de São Paulo conta com 84 órgãos e entidades, sendo 24 secretarias de Estado, 29 autarquias, 15 empresas públicas e 16 fundações públicas. Cerca de 900 unidades compradoras (UC) são responsáveis pelas contratações de bens e serviços de uso comum como também de itens específicos de cada pasta. Anualmente as compras e contratações no Estado consomem cerca de R\$ 35 bilhões, valor que corresponde a 1,5% do PIB de São Paulo. O Sistema BEC/SP responde apenas por 1/3 desse valor⁴. Os 2/3 restantes de tudo que o Estado compra ou contrata são operacionalizados de forma analógica e não padronizada, sem registro eletrônico, impossibilitando o controle, a plena transparência e um trabalho de inteligência em compras.

Em termos gerais, na ocasião em que a nova gestão estadual toma posse (janeiro de 2023), a governança e gestão das aquisições no Estado pode ser adjetivada como **extremamente frágil**. Tal debilidade institucional decorre principalmente, como se verá adiante, em razão:

² A Medida Provisória 1.167/2023 prorrogou até 30/12/2023 a validade das Leis 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações), 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Compras) e 10.520/2002 (Lei do Pregão) para novas contratações.

³ O Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB governou o estado de SP por cinco gestões consecutivas (1994 a 2022).

⁴ Valores de 2017, apresentados em São Paulo (2017). A BEC/SP limita-se às modalidades convite, pregão e dispensa de licitação tipo menor preço.

- I. do arranjo excessivamente descentralizado das aquisições em inúmeras unidades compradoras em secretarias estratégicas, na maior parte com baixa maturidade em compras e focadas em atividades táticas e operacionais;
- II. da inexistência de um órgão central responsável por emanar diretrizes sobre o ciclo de compras públicas, gerenciar aquisições de interesse comum e fomentar inovações e contratações compartilhadas;
- III. de defasados sistemas informatizados de apoio às compras e contratações e ausência de sistema de apoio ao gerenciamento de contratos;
- IV. da ausência de política de gestão por competências e de plano de capacitação para os profissionais do setor e;
- V. da baixa prioridade dispendida à política de contratações sustentáveis.

As sessões que seguem detalham a situação no governo do Estado de São Paulo em cada um desses pilares constitutivos da governança em compras públicas.

I. Os arranjos de contratações das principais secretarias do Estado de SP

O quadro a seguir mostra a quantidade de UCs vinculadas às secretarias com maiores estruturas administrativas na administração direta e robustos orçamentos:

Quadro 01: Unidades Compradoras Subordinadas – Poder Executivo Estado de SP

| PASTA | ADM DIRETA | AUTARQUIA | FUNDAÇÃO | Total |
|---|------------|-----------|----------|------------|
| SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA | 172 | | 1 | 173 |
| SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA | 164 | 1 | | 165 |
| SECRETARIA DA EDUCAÇÃO | 95 | | 2 | 97 |
| SECRETARIA DA SAÚDE | 81 | 5 | 4 | 90 |

Fonte: BEC/SP, março/2023

O quadro revela que a descentralização das aquisições prevalece nessas principais secretarias, que possuem ampla autonomia para conformar seus arranjos de compras e contratações.

Tal dispersão das contratações entre unidades compradoras de um mesmo órgão representa um cenário de fragmentação, sobreposição ou duplicidade de esforços, resultando em riscos de ineficiência, ineficácia e prejuízos na atuação estatal. Por isso, é importante compreender os arranjos das aquisições na perspectiva administrativo-institucional dessas maiores secretarias, que atuam regionalmente e que dependem de contratação de serviços terceirizados e de

insumos para seu funcionamento. Por razão de limitação de escopo, faremos aqui apenas uma descrição sumária para as quatro pastas.

Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)

A SAP opera com um modelo de aquisições descentralizado. Sua estrutura administrativa contempla 172 UCs, distribuídas entre cinco coordenadorias regionais, três coordenadorias centrais, uma Escola de Administração Penitenciária (EAP) e 165 unidades prisionais espalhadas pelo Estado.

Centralmente são adquiridos apenas alguns itens considerados estratégicos ou específicos, tais como material bélico (armamentos, munição, colete de proteção); serviço de monitoramento eletrônico para presos em regime semiaberto, viaturas para escolta, bloqueadores de ligação e equipamentos de raio X, adquiridos pelo Gabinete do Secretário. A Coordenadoria de Saúde da SSP responde pela aquisição de medicamentos e insumos de saúde para as unidades de saúde do sistema penitenciário. A Coordenadoria de Reintegração Social e a EAP adquirem artigos, ferramentas e utensílios em geral necessários às suas atividades.

As cinco coordenadorias regionais da SAP, sediadas regionalmente, compram uniformes para os servidores penitenciários, contratam itens e serviços necessários ao seu próprio funcionamento e alguns equipamentos específicos para as penitenciárias sob sua circunscrição. Por sua vez, cada uma das 165 unidades prisionais da pasta adquire uma miríade de itens para atendimento da unidade e dos que cumprem penas privativas de liberdade, como serviço de alimentação, artigos de escritório, higiene e limpeza, gêneros alimentícios, itens e serviços de manutenção predial, entre outros.

Secretaria de Segurança Pública (SSP)

A estrutura da SSP abrange 06 unidades orçamentárias autônomas: Sede, Polícia Militar (PM), Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Técnico-científica e a Caixa Beneficente da PM. Tais unidades atuam de forma independente. As unidades compradoras das corporações são distribuídas nos diversos grupamentos, comandos, delegacias seccionais, batalhões e centros especiais.

Polícia Militar

A PM conta com uma estrutura de aquisições parcialmente descentralizada. Atua com 48 unidades compradoras, distribuídas entre 23 grandes comandos, aos quais estão subordinados diversos batalhões/divisões de uma mesma especialidade (Ambiental, Choque, Rodoviário, Trânsito) ou de uma mesma região geográfica do Estado.

Algumas unidades administrativas são especializadas: a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação adquire soluções de TIC, como câmeras corporais ou rádios comunicadores; a Diretoria de Saúde é responsável pela aquisição de serviços e itens médico-hospitalares para atendimento do Hospital da

PM; a Diretoria de Logística é responsável pela aquisição de armamento, munição e proteção balística, uniformes para a corporação e serviços de manutenção relativos à frota de cerca de 115 mil veículos e 30 aeronaves.

As demais unidades compradoras, que pertencem aos 22 grandes comandos regionais, realizam contratações de serviços terceirados e de suprimentos que não são abarcadas pelo modelo centralizado, como manutenção predial, mobiliário em geral, itens de cozinha, higiene e limpeza, material de escritório, informática, ferramentas, manutenção de veículos, entre outros.

Corpo de Bombeiros

O Corpo de Bombeiros atua com um modelo centralizado para suas aquisições. O Centro de Suprimento e Manutenção de Material Operacional, subordinado ao comando geral, responde por 70% das compras de material especializado para os 62 batalhões operacionais (uniformes, veículos, obras, serviços de engenharia e equipamentos e insumos para resgate e combate a incêndios).

Fica a cargo de 21 unidades compradoras descentralizadas a aquisição de materiais ou serviços específicos para sua operação, como manutenção de frota, combustíveis, medicamentos, itens de desporto, mobiliários e outros.

Polícia Civil

A Polícia Civil do Estado trabalha com uma estrutura marcadamente descentralizada para suas contratações. As 94 unidades compradoras pertencentes aos departamentos do interior e capital e diversas delegacias seccionais, adquirem quase todos os materiais e serviços necessários à execução do órgão, tais como peças e serviços de manutenção de frota, reforma de delegacias, mobiliários, itens de informática e materiais de escritório. Centralmente são adquiridos itens mais estratégicos, como viaturas (via Sistema de Registro de Preço) e combustíveis pela Divisão de Transportes e armamentos pela Divisão de Suprimentos, ambas do Departamento de Administração.

Secretaria de Educação (Seduc)⁵

O arranjo de contratações da Seduc é considerado descentralizado. A pasta processa suas compras e contratações por meio de 97 unidades compradoras. No órgão central são realizadas, pelo Departamento de Licitações (DESUP), as aquisições de alimentos para a merenda escolar, e pela Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidência e Matrícula (CITEM) os itens de informática. A

⁵ Os arranjos de contratação das Secretarias da Educação e da Saúde são descritos com mais detalhes em nosso artigo premiado como um dos 05 melhores trabalhos apresentados no XI Congresso Consad de Gestão Pública e publicado na RSP (Haucke Porta, R. *et alii*, 2022).

Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)⁶ adquire material escolar, construção, reforma e manutenção das escolas.

As 91 diretorias de ensino⁷ da Seduc contratam, de modo descentralizado, serviços terceirizados essenciais para o funcionamento das escolas. Essas regionais elaboram termos de referência e editais, fazem pesquisa de preço, operacionalizam pregões e gerenciam contratos para os serviços de transporte escolar, limpeza escolar, manipulação de alimentos, apoio aos alunos com deficiência severa, segurança predial, manutenção de elevadores, jardinagem e outros.

A baixa eficiência operacional é o principal desafio relacionado à gestão da Seduc. A pasta admite imensas dificuldades em adquirir e gerir bens e serviços que dão suporte à sua atividade fim, posto que *atualmente grande parte da energia e do tempo de diretores, dirigentes, gestores e técnicos é despendida com atividades operacionais e administrativas, em detrimento do foco pedagógico voltado à aprendizagem* (São Paulo, 2019, p.13).

Consultoria contratada pela Seduc em 2020 recomendou a centralização das contratações atualmente realizadas pelas regionais de ensino por meio da implantação de *centros de serviços compartilhados* (OEI, 2020). No entanto, a proposta não prosperou no órgão.

Secretaria da Saúde (SES)

O arranjo organizacional das compras da SES, que atua no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, é considerado misto, pois há aquisições de insumos, equipamentos e serviços específicos da área da saúde tanto em coordenadorias centrais como em 84 unidades compradoras da pasta, distribuídas entre departamentos regionais, hospitais estaduais, fundações, autarquias, institutos e centros de saúde.

A Coordenadoria Geral de Administração (CGA) centraliza as importações de bens e serviços, as aquisições de equipamentos médico-hospitalares, de higiene e limpeza, de informática, telecomunicações e veículos e realiza a contratação das obras, reformas e manutenção predial das unidades de saúde. A Coordenadoria de Assistência Farmacêutica (CAF) é o órgão gerenciador de registro de preços para aquisição de produtos nutricionais e medicamentos padronizados, adquiridos de forma programada, e de medicamentos não padronizados, demandados via administrativa ou judicial.

⁶ Pessoa jurídica de direito privado, responsável por viabilizar a execução das políticas definidas pela Seduc e dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira, que conta com estrutura dedicada e equipe técnica de cerca de 300 funcionários.

⁷ São instância intermediária entre o órgão central da SEDUC e as escolas, distribuídas geograficamente entre a Região Metropolitana de São Paulo e o interior do estado.

Outras cinco coordenadorias da SES, a Fundação para o Remédio Popular, 17 diretorias regionais de saúde e várias unidades de saúde distribuídas no território do Estado também compram medicamentos e equipamentos de uso médico, odontológico e hospitalar necessários para a prestação do serviço.

Na SES é enorme o desafio das compras públicas. Os gastos com insumos e equipamentos médico-hospitalares sobem em velocidade superior ao orçamento da pasta, fato agravado pela crescente judicialização da saúde. A falta de interoperabilidade entre os sistemas de compras e almoxarifado pesa na eficiência da área. O atual projeto de centralização de medicamentos no âmbito da CAF, que envolve processos complexos de interação entre diversos atores e elevada pressão sobre os resultados das compras, avança com dificuldades, por conta, principalmente, de insuficiente patrocínio superior.

II. A maturidade das unidades compradoras (UC)

A identificação do grau de maturidade das UCs é outro quesito importante para se compreender o estágio da governança das aquisições no Estado de São Paulo. Para tanto, a informação disponível é de 2014, quando a Secretaria da Fazenda contratou uma pesquisa abrangendo uma amostra representativa de 43 UCs selecionadas da administração direta e indireta. Porquanto a Administração não empreendeu desde então ações estruturantes para mitigação dos problemas apontados, podemos assumir que a situação verificada na pesquisa permanece.

O trabalho evidenciou que havia grandes desníveis no que tange à maturidade entre as UCs da administração direta, sendo que a maioria possui nível de maturidade relativamente baixo. São unidades que atuam como simples unidades operacionais e não agem na perspectiva proativa de planejamento, gestão e acompanhamento efetivo de processos. Com algumas exceções, a pesquisa constatou em relação às UCs visitadas que:

- o planejamento da demanda não possui um processo estruturado;
- os processos da área de compras são precariamente registrados;
- os papéis e responsabilidades nem sempre são bem definidos;
- inexistem sistemas e rotinas de gestão e de fiscalização de contrato;
- não há um processo estruturado de gestão de conhecimento e nem rotina de treinamento e capacitação dos servidores técnicos.

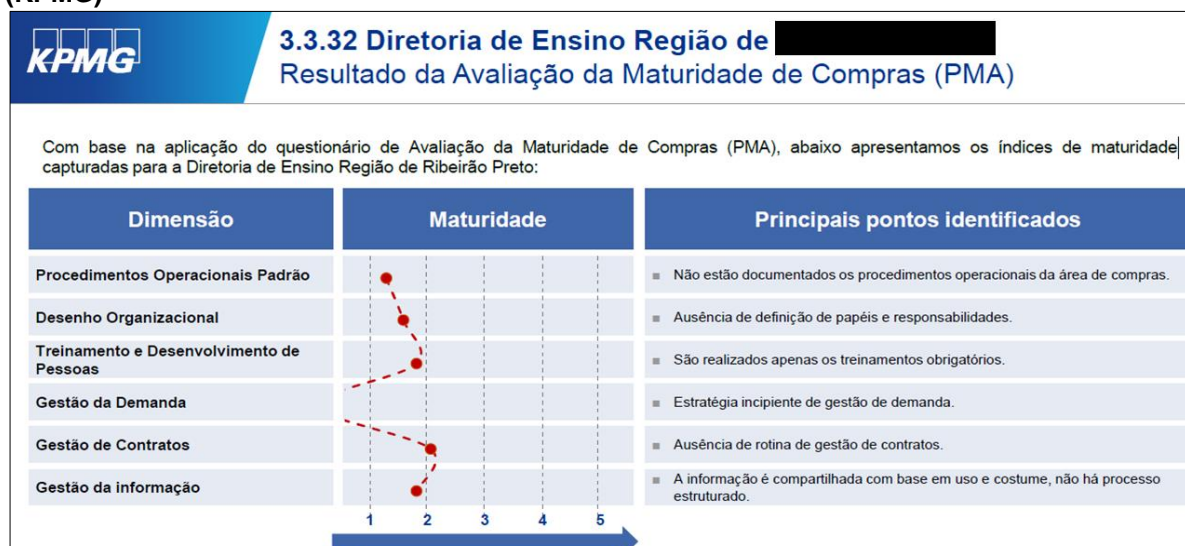
Nessa mesma linha, pesquisa mais recente acusou, entre 2018 e 2021, um índice médio de licitações não concluídas em unidades da Administração Direta da ordem de 30%⁸.

⁸ Fonte: IBEC - Indicadores da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo

Por sua vez, a inexistência de rotinas de gestão e de fiscalização dos contratos guarda relação com a não disponibilização, pelo governo, de sistema informatizado de gestão contratual, obrigando à improvisação para o controle financeiro e de prazos.

O quadro a seguir, relativo a uma UC da Seduc exemplifica o resultado da pesquisa sobre avaliação da maturidade das UCs:

Figura 01: Resultado da Avaliação da Maturidade da Diretoria de Ensino da Região xxx (KPMG)



Fonte: KPMG (2014)

O trabalho constatou, no entanto, que algumas UCs, tanto da Administração Indireta como da Direta, apresentavam maturidade relativamente melhor, visto que *já realizaram movimentos de transição, implementação de sistemas integrados e padronização dos seus processos de compras*. Nesse sentido, identificou-se boas práticas nas unidades que contam com corpo técnico mais especializado, com destaque para as autarquias vinculadas à Secretaria da Saúde (hospitais das clínicas), à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (faculdades e universidades estaduais), o Centro Médico da Polícia Militar ou a Administração do Corpo de Bombeiros.

III. A situação dos órgãos centrais na governança das contratações

No Executivo paulista o tema da governança das contratações tangencia três órgãos: Subsecretaria de Gestão da Secretaria de Gestão e Governo Digital; Comitê Gestor do Gasto Público da Casa Civil e; Controladoria Geral do Estado.

É importante esclarecer que o governo do Estado de São Paulo, ao contrário da maioria dos estados da federação e do governo federal, ainda não possui em seu arranjo organizacional uma unidade central dedicada à coordenação de ações de planejamento e à gestão de estratégias e políticas voltadas à obtenção de resultados

efetivos nas compras e contratações. Inexiste, portanto, um modelo definido de governança e gestão das aquisições públicas e tampouco se verifica compras compartilhadas entre secretarias e/ou demais órgãos ou entidades.

Também não há no Estado a cultura de planejamento e de práticas de gestão de riscos das aquisições. As diretrizes sobre gestão de contratos e gestão de fornecedores dependem unicamente de iniciativa dos órgãos setoriais. Inexistindo unidade central dedicada às contratações, o Estado abre mão, sobretudo, de utilizar seu poder de compra como instrumento transversal para efetivar políticas públicas diversas, tais como a proteção ambiental, reduzir desigualdades ou promover o desenvolvimento socioeconômico.

Subsecretaria de Gestão da Secretaria de Gestão e Governo Digital

O *locus* organizacional ingênito às estratégias de gestão das contratações públicas seria a pasta dedicada à gestão pública. Ocorre que no Estado de São Paulo, a secretaria cujas atribuições se afinam com o tema possui historicamente precária institucionalização, haja vista as sucessivas mudanças organizacionais⁹ e a prevalência da descontinuidade administrativa: nos últimos 11 anos o comando da gestão pública passou por 11 secretários de estado.

Na estrutura da atual Secretaria de Gestão e Governo Digital (SGGD), encontram-se duas coordenadorias subordinadas à Subsecretaria de Gestão cujas atribuições apenas se aproximam de responsabilidades de um órgão central dedicado à coordenação das compras do Estado: a Coordenadoria de Compras Eletrônicas (CCE) e a Coordenadoria de Gestão (CG).

À CCE, unidade instituída em 2000 na Secretaria da Fazenda para coordenar a gestão da BEC/SP com seus sistemas relacionados, compete também (a) *propor diretrizes e medidas que visem potencializar o poder de compra da Administração Pública do Estado e*; (b) *promover ações visando à inovação e aprimoramento da gestão das compras governamentais*¹⁰. No entanto, nos últimos 10 anos, o que tem prevalecido na CCE são basicamente as atribuições relacionadas apenas à gestão operacional do sistema BEC¹¹.

⁹ Somente nos últimos cinco anos a pasta da gestão pública passou pelas seguintes mudanças: Secretaria de Planejamento e Gestão (decreto nº 62.598, de 29/05/2017); Secretaria de Fazenda e Planejamento (decreto nº 64.152, de 22/04/2019); Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (decreto nº 64.998, de 29/05/2020 e decreto nº 66.017, de 15/09/2021); Secretaria de Orçamento e Gestão (decreto nº 66.017, de 15/09/2021); Secretaria de Gestão e Governo Digital (decreto nº 67.435, de 01/01/2023).

¹⁰ Conforme Decreto nº 66.017, de 15/09/2021.

¹¹ As últimas iniciativas consideradas modernizantes e inovadoras na área datam da década de 2000, quando o Grupo de Apoio Técnico à Inovação (Gati), instituído pela Resolução SGP nº 14, de 10/10/2007 desenvolveu o CADTERC - Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados.

À Coordenadoria de Gestão, organizada em setembro de 2021 logo após a publicação da NLLC, cabe, no tangente às compras públicas: (a) *propor políticas para as atividades de logística e contratações sustentáveis, contratações, licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes, comunicações administrativas e serviços gerais*; (b) *coordenar a elaboração de plano de contratações anual do Poder Executivo do Estado de São Paulo e*; (c) *coordenar o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis, instituído pelo Decreto nº 53.336, de 20/08/2008*¹².

Registre-se que a agenda relativa às contratações públicas sustentáveis ainda não foi incorporada pela CG. No entanto, foram realizados alguns estudos orientados à construção de um modelo mínimo de governança das aquisições públicas do Estado, a exemplo da proposta de criação da Central de Inteligência em Compras e Contratações, consignada em 2021 na Carta Consulta vinculada a pedido de financiamento internacional ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no âmbito do *Programa de Modernização do Estado e Inclusão Digital para o Estado de SP* (Brasil, 2021).

Comitê Gestor do Gasto Público da Casa Civil

Além das duas coordenadorias acima citadas, há o Comitê Gestor do Gasto Público (CGGP), órgão colegiado vinculado à Casa Civil que, ao menos no papel, possui atribuições correlatas à governança das contratações públicas. Dentre suas diversas atribuições destaca-se a Central de Atas: *um ou mais órgãos gerenciadores incumbidos de realizar procedimento licitatório unificado para a constituição de Sistema de Registro de Preços (SRP) para aquisição de bens ou contratação de serviços não contínuos, de interesse de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública estadual (...)*¹³.

Nesse tema, em 2018, o então Comitê de Qualidade da Gestão Pública, colegiado que antecedeu o CGGP, objetivando economia de R\$ 50 milhões, apresentou estudo para centralizar compras por meio de constituição de SRP para quatro classes de itens: material de escritório; itens de limpeza, banheiro e cozinha; gêneros alimentícios não perecíveis; e gêneros alimentícios perecíveis (São Paulo, 2018). O projeto previa que a Secretaria de Gestão, por meio de sua CCE, que administra o sistema BEC, deveria operacionalizar as atas de registro de preço. No entanto, o projeto não foi levado adiante. Vale observar que as ações que atualmente predominam no CGGP são apenas as relacionadas com suas atribuições de caráter transacional.

¹² Conforme Decreto nº 66.017, de 15/09/2021

¹³ Instituído pelo Decreto nº 64.065, de 02/01/2019

Controladoria Geral do Estado (CGE)

Por fim, na dimensão estrita do controle interno relativa às aquisições públicas, o Estado conta com a CGE, criada tardiamente em outubro de 2021¹⁴, somente após determinação do Tribunal de Contas do Estado – TCE-SP (São Paulo, 2019) e organizada em 2022¹⁵. Em contraponto, temos que a Controladoria Geral da União foi criada em 2003 e a Controladoria Geral do Município de São Paulo foi criada em 2013.

A CGE herdou quadro de pessoal, atribuições, obrigações e acervo documental do Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda, da Corregedoria Geral da Administração e da Ouvidoria Geral do Estado. O órgão ainda opera de forma precária: atua com quadro de funcionários emprestado de outras secretarias¹⁶ e há inúmeras necessidades de tecnologia relacionadas à sistemas, serviços e infraestrutura, como o sistema de Análise Prévia e Alertas de Compras e Licitações, que está em fase de desenvolvimento e integração de bases de dados¹⁷.

IV. Os sistemas informatizados de apoio às compras e contratações

O Executivo paulista possui diversos sistemas de apoio voltados à operacionalização de seus processos licitatórios, sendo a maioria vinculados à Secretaria da Fazenda, conforme o quadro abaixo:

Quadro 02 - Principais sistemas de apoio para a operacionalização dos processos licitatórios do GESP

| Sistema | Descrição |
|--|---|
| <i>SP Sem Papel</i> | Destina-se à produção, tramitação, gestão e controle de processos digitais em geral. Atualmente todos os processos de contratação de serviços e aquisição de bens devem ser criados e tramitados pela plataforma. |
| <i>Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP</i> | Sistema utilizado para otimizar e uniformizar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil. |
| <i>SIAFISICO</i> | Processado de forma integrada com o SIAFEM, possibilita o acompanhamento de quantidades e preços dos bens e serviços |

¹⁴ Criada pela Lei Complementar nº 1.361, de 21/10/2021.

¹⁵ Decreto nº 66.850, de 15/06/2022.

¹⁶ Inexiste ainda hoje na estrutura do Estado de São Paulo uma carreira pública orientada para o controle interno.

¹⁷ Cf. Relatório Anual das Atividades da Controladoria Geral do Estado – Exercício 2022 da CGE. Em: <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/Relatorio-Anual-das-Atividades-da-Controladoria-Geral-do-Estado-%E2%80%93-2022.pdf>

| | |
|--|--|
| | adquiridos pelo Estado através do cadastramento dos empenhos e do histórico de fornecimento das empresas fornecedoras do Estado. |
| <i>BEC – Bolsa Eletrônica de Compras</i> | Operacionaliza a negociação de preço de bens e serviços adquiridos pelo Estado, por meio de procedimentos eletrônicos (Dispensa de Licitação, Convite e Pregão Eletrônico) |
| <i>E-Sanções</i> | Destina-se à aplicação e registro de sanções administrativas às empresas penalizadas em contratos com o governo |
| <i>Caufesp – Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo</i> | Permite o cadastro de fornecedores interessados em participar de licitações do Estado |
| <i>e-GRP</i> | Sistema vinculado à plataforma <i>BEC</i> que permite o gerenciamento de atas de registro de preços |

Fonte: elaboração própria

Além desses, há também alguns sistemas de uso exclusivos dos órgãos, como o *GSNET* (Gestão de Suprimentos via Internet) e do *SISCOA* (Sistema de Acompanhamento de Atas), ambos da Secretaria da Saúde ou o sistema Secretaria Escolar Digital (SED) da Seduc.

O diagnóstico elaborado pela Administração sobre os seus sistemas de informação identifica importantes fragilidades e graves problemas estruturais, que decorrem da baixa integração entre sistemas, processos e dados, desatualização tecnológica, processos de trabalho defasados e inexistência de indicadores de desempenho institucional. O governo ainda assume que *a ausência de integração reduz a transparência das atividades e ações do Governo, sobretudo a da execução orçamentária* (Brasil, 2021, pg 25).

A nova gestão, logo no quarto mês de gestão (abril 2023), decidiu pela descontinuidade do sistema *São Paulo Sem Papel* e adoção gradual, em toda a administração pública estadual, do *Sistema Eletrônico de Informação (SEI)*¹⁸, ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos desenvolvida por servidores da Justiça Federal da 4ª Região em 2009 e utilizada pelo governo federal.

Também, com a compreensão de que a execução da NLLC exige plataforma confiável e robusta, e que as limitações técnicas e as deficiências estruturais da plataforma *BEC/SP* exigiriam tempo e recursos indisponíveis, os novos gestores autorizam a utilização do sistema de compras do governo federal - *Compras.gov.br*, para o processamento das licitações e contratações diretas, sob a forma eletrônica,

¹⁸ Instituído no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 67.641, de 10/04/2023.

fundamentadas na nova lei¹⁹. Ainda que não haja decisão a respeito, passa-se a especular sobre a descontinuidade do sistema *BEC/SP*²⁰.

V. A gestão de RH na área de compras

O Estado de São Paulo conta com cerca de 3.800 pregoeiros e mais de 10 mil servidores compõem as equipes de apoio²¹. A gestão de pessoas voltada aos que atuam nas áreas administrativas é incerta. Em algumas secretarias, devido à carência de pessoal, há dificuldades na segregação das funções mais suscetíveis a riscos. A rotatividade nos setores de compras é, em geral, alta e o contingente de funcionários comissionados sem vínculo efetivo com o Estado é significativo.

Não há política estruturada de gestão por competências para os agentes que lidam com aquisições nas secretarias. A EGESP - Escola de Governo do Estado de São Paulo²², vinculada à Secretaria da Fazenda, apesar da sua missão institucional, atua principalmente na capacitação de servidores fazendários nas áreas tributária e financeira. No tema das aquisições públicas, a EGESP somente oferece cursos aos servidores dos setoriais sobre aspectos legais e funcionalidades do sistema BEC. Temas transversais como planejamento e governança das contratações, gestão de riscos, inovações em compras, gestão de contratos e gestão de logística sustentáveis não são disponibilizados pelo órgão.

Frise-se que o cenário de precariedade em gestão de pessoas não é exclusivo da área de compras e contratações. O próprio governo reconhece que a legislação estadual é complexa e confusa²³. Há um abuso injustificável de funcionários comissionados²⁴ e a gestão de carreiras é caótica.

¹⁹ Vide Artigo 5º do Decreto nº 67.608, de 27/03/2023.

²⁰ Muito por conta das limitações e deficiências do sistema BEC, a Comissão Especial de Transição da NLLC (Decreto nº 67.495/2023), coordenada pelo Dr. Renato Fenili, admite que o estado de SP vira a chave para a NLL *em condições não ideais*. Em 2018, o governo reconhecia as limitações do sistema BEC na proposição de um Projeto de lei para criação de uma empresa *com o propósito de organizar, desenvolver, gerenciar e explorar o sistema eletrônico de compras governamentais* (PL 170/2018, de 27/03/2018 - do Governador).

²¹ Fonte: BEC, Levantamento dos usuários ativos em abril/2023 - Administração direta e indireta.

²² A Egesp é resultado da fusão em 2019 da Escola Fazendária - Fazesp e da Escola de Governo – EGAP, que compunha a estrutura da extinta Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap, conforme Decreto nº 64.152, de 22/03/2019.

²³ Em mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Estado (ALESP) para o Projeto de Lei Complementar nº 26, de 2021. Em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000378898>. Visitado em 26/05/2023

²⁴ Em abril de 2023 havia 24.961 cargos comissionados no estado de São Paulo, conforme: <https://aeppsp.org.br/gestao-de-pessoas-no-estado-de-sao-paulo-um-diagnostico/>

O caso das carreiras típicas de estado, Especialista em Políticas Públicas (EPP) e Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (APOFP)²⁵, criadas em 2008 com o objetivo de fortalecer o núcleo estratégico e dinamizar o ciclo de planejamento e gestão do estado, é emblemático: definham em razão da ausência de reposição inflacionária aos vencimentos, de concurso de ingresso e do atraso e inadequação dos processos de evolução e progressão funcional. Passados mais de treze anos desde que a carreira de EPP foi instituída, somente 70 servidores estão ativos dos 150 ingressantes originais, indicando a dificuldade da profissionalização da Administração Pública paulista em sentido lato.

VI. A política de compras públicas sustentáveis

Em relação à política de sustentabilidade em compras, importante componente da governança em contratações públicas, São Paulo está longe de cumprir as metas estabelecidas em sua *Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020*²⁶:

O objetivo do governo é aperfeiçoar a atual política de compras governamentais reforçando a necessidade de aumentar a participação de licitações sustentáveis no total das aquisições estatais, incluindo todas as contratações de materiais, serviços gerais e engenharia das obras. Até 2020, 20% de todas as contratações públicas realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo estarão em conformidade com as referências socioambientais.

Para a fixação de métrica, o Governo de São Paulo desenvolverá metodologia para quantificar e monitorar a qualidade das compras governamentais, tais operações serão realizadas por sistema informatizado, em fase inicial de projeto.

Os resultados espelham a baixa prioridade dispendida para o tema: o último dado oficial (2018) mostra que somente 2,9% das compras de materiais e 22% das contratações de serviços feitas por meio da BEC/SP foram realizadas com critérios de sustentabilidade²⁷.

Sobre esse último índice, cabe observar que o indicador considera os 21 tipos de serviços terceirizados contratados obrigatoriamente com base nos Cadernos Técnicos Terceirizados (Cadterc)²⁸, onde a adoção dos critérios de sustentabilidade

²⁵ Carreiras criadas pela Lei Complementar nº 1.034, de 04/01/2008, em decorrência do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), assinado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2006.

²⁶ Instituída pelo Decreto nº 58.107, de 05/06/2012.

²⁷ Verificação com base no Selo Socioambiental, em R\$, instituído pelo Decreto Estadual nº 50.170, de 04/04/2005. Fonte: apresentação ppt feita pela Secretaria de Meio Ambiente (dez/2021). Documento interno.

²⁸ O CADTERC – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados (www.cadterc.sp.gov.br) é um site institucional que objetiva divulgar as diretrizes para contratações de fornecedores de serviços

baseia-se sobretudo na **autofiscalização** do contratado, que deve adotar *instruções socioambientais específicas*, fato que expõe a fragilidade da política de sustentabilidade em contratações do Estado.

Os critérios de sustentabilidade considerados no *Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis*, instituído em 2008²⁹, estão defasados por conta do avanço global da temática. A governança da política não é exercida na prática, em que pese a atribuição legal seja de responsabilidade, como visto acima, da Subsecretaria de Gestão, órgão da Secretaria de Gestão e Governo Digital³⁰.

O sistema informatizado para quantificar e monitorar a qualidade das compras governamentais não foi implementado e não há acompanhamento de resultados com indicadores e metas definidos para a gestão dos processos de contratações feitas de forma não eletrônica, que respondem por 2/3 do total das aquisições. As capacitações e treinamentos para servidores das áreas de compras e contratações sobre aplicação prática dos critérios de sustentabilidade são esparsas e não alcançam a todos que trabalham com compras.

Também não se atualiza na velocidade desejada o inventário de itens classificados com o *Selo Socioambiental* por conta da limitada capacidade da Secretaria Executiva do Programa, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente, de processar adequadamente a atribuição desse selo³¹. Critérios de sustentabilidade e de economia circular para os itens identificados como estratégicos, seja pela sua representatividade no total das compras estaduais, seja pelo seu grau de impacto socioambiental, carecem de aperfeiçoamento (p.ex.: veículos, sistemas de refrigeração, iluminação, informática, gêneros alimentícios, uniformes).

Concluído o diagnóstico situacional básico da governança das aquisições do Estado de São Paulo, a sessão seguinte se propõe a relacionar algumas propostas destinadas a suprir as lacunas apontadas e assim possibilitar o desenvolvimento de estruturas de governança e processos compatíveis com o poder de compra do Estado.

terceirizados pelos órgãos da Administração Pública Estadual, com padronização de especificações técnicas e valores limites (preços referenciais) para os serviços mais comuns e que representam os maiores gastos do estado – Em:

https://www.bec.sp.gov.br/bec_servicos/ui/CadTerc/ui_CadTercApresentacao.aspx

²⁹ Decreto nº 53.336, de 20/08/2008.

³⁰ Conforme art. 50, VIII, do Decreto nº 66.017, de 15/09/2021, que *organiza a secretaria de orçamento e gestão e dá providências correlatas*.

³¹ Dos 155.112 itens cadastrados no catálogo de materiais e serviços do estado, apenas 1,2% dos itens possuem o selo socioambiental.

4. Propostas para o incremento da governança em contratações para o governo do Estado de São Paulo

Esta sessão objetiva identificar algumas propostas orientadas ao estabelecimento de uma governança mínima para as compras e contratações do governo de São Paulo, tendo como referência a NLLC e a conjuntura da governança das aquisições, qualificada como extremamente frágil, conforme visto anteriormente.

Nessa linha, nos parece evidente que a implantação de mecanismos, instâncias e práticas de governança de aquisições dependerá, inicialmente, da mobilização de um arcabouço normativo-prescritivo, que servirá de base para que o governo avance de forma consistente. A criação da Comissão Especial de Transição da Lei federal nº 14.133, cujo foco inicial é tratar da implementação da referida Lei, é um passo importante. No entanto, na perspectiva estratégica de se obter impacto de médio e longo prazos, outras medidas estruturantes e mais complexas, de ordem jurídica e operacional, serão necessárias.

Em primeiro lugar, entendemos urgente a revisão das atuais estruturas centrais relacionadas às compras (CG, CCE e CGGP) e o estabelecimento de uma *Central de Compras* no Estado, a exemplo do governo federal e da maioria absoluta dos governos estaduais que tem se movimentado para a centralização de suas contratações. Esse novo órgão, cuja missão deverá enfatizar o fortalecimento da governança das contratações, viabilizada por meio da concepção e coordenação de uma política estadual de compras governamentais, necessitará contar com uma burocracia de perfil relacional (Cavalcante; Lotta, 2015)³² e apoiar-se na utilização intensiva de TIC para processar dados de compras e gerar informação para tomada de decisões.

As ações da Central de Compras devem contemplar, entre outros, a coordenação efetiva de um Plano de Logística Sustentável, a proposição de soluções para aquisição de bens e serviços de uso comum, a constituição de redes de gestores, o fomento à inovação em compras e, principalmente, a revisão dos diversificados arranjos das aquisições nos principais setoriais (Saúde, Educação, Serviços Penitenciários e Segurança Pública).

Nesse olhar sobre os setoriais, será necessário rever processos e subprocessos com o objetivo de estruturar e apoiar a implementação de centrais de serviços compartilhados (CSC) ou mesmo assessorar projetos específicos, em curso ou interrompidos, relacionados à centralização de compras de itens estratégicos, como o projeto *centralização de compras de medicamentos*, no âmbito da Secretaria de Saúde ou o projeto de CSC da Seduc.

Quanto à gestão de RH na área de compras, a profissionalização dos agentes de contratação e pessoal de apoio é diretriz indispensável para se incrementar a

³² Para os autores, são atores burocráticos capazes de construir articulações, circular entre diferentes setores e contextos e estabelecer relações.

maturidade das unidades compradoras dos setoriais. Será necessária a estruturação de uma política de gestão por competências, abarcando um plano de capacitação continuada e um programa de certificação em compras governamentais, capitaneados pela Escola de Governo (EGESP), cuja capacidade deve ser ampliada. Para garantir maior sinergia entre equipes, é vital que a instituição passe a ser coordenada pela Secretaria de Gestão (SGGD), de forma a atender as necessidades de formação e desenvolvimento do conjunto dos agentes públicos³³. Parceria com a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, que mantém a plataforma de ensino à distância Escola Virtual de Governo - EV.G.³⁴ será bastante produtiva à EGESP.

Ainda na dimensão RH, com o objetivo de fortalecer a capacidade de planejamento e de gestão governamental, é urgente a reorganização e valorização das carreiras de gestão do Estado e dos agentes administrativos que atuam no ciclo de compras governamentais. Por sua vez, a instituição de gratificação para pregoeiros e agentes de contratação poderá vir a ser um importante incentivo financeiro aos servidores que assumem responsabilidades nos procedimentos licitatórios. O processo de centralização de contratações nos setoriais tende a reduzir o número de unidades compradoras, fato que deve mitigar a carência de servidores efetivos para a função de agente de contratação.

Na dimensão relacionada às contratações sustentáveis, será necessária a construção gradativa de um Plano de Logística Sustentável, com objetivos específicos de rever e aprimorar os processos de compras e contratações com vistas ao desenvolvimento de especificações para aquisição pautadas por critérios de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental. Planos de ação derivados devem prever ações de sensibilização e capacitação dos gestores e servidores públicos de forma a criar no Estado uma consciência cidadã da responsabilidade socioambiental. Por seu turno, a inclusão de acordos de níveis de serviço – ANS nos contratos terceirizados possibilitará a pactuação dos níveis esperados de qualidade, inclusive quanto ao cumprimento de critérios de sustentabilidade, e a realização de ajustes proporcionais aos pagamentos em caso de descumprimento.

Por fim, o fortalecimento da governança das contratações públicas no Estado, conforme ordena a NLLC, passa pela revisão dos sistemas informatizados de apoio às compras e contratações e pela disponibilização de sistema de gestão contatual. A recente adesão ao sistema *Compras.gov.br*, que permite o processamento das licitações e contratações diretas, o gerenciamento do planejamento, monitoramento e suporte administrativos, evidencia um movimento em direção a uma mudança

³³ O deslocamento da EGESP para a SGGD tem como pressuposto a recriação da extinta Escola Fazendária do Estado de SP (FAZESP) na Secretaria da Fazenda.

³⁴ Ver: <https://www.escolavirtual.gov.br/>

organizacional importante. Isso exigirá, no entanto, intensos esforços de capacitação das equipes de compras e agentes de contratação.

Outro desafio será o de modernizar e integrar as bases de dados e os diversos sistemas legados do Estado ao novo sistema de compras e incluir as contratações que permanecem com processos manualizados e sem padronização, que têm expressiva participação nas aquisições totais do Estado de São Paulo.

5. Conclusão

Conforme visto, fica claro que o novo cenário relacionado às estruturas de governança das aquisições, trazido pela NLLC, apresenta desafios significativos para o novo governo paulista. Historicamente, um modelo extremamente descentralizado de contratações se impôs no Estado, porém com instâncias de gestão e controle enfraquecidas, sistemas de apoio às contratações deficientes e processos de trabalho defasados.

As medidas para superar o déficit de governança das aquisições e assim garantir a conformidade com a nova legislação demandam múltiplas frentes de trabalho: criação de uma Central de Compras apta a conceber e monitorar uma política de logística sustentável; constituição de centrais de contratações de bens e serviços nas secretarias com unidades descentralizadas; modernização e integração dos sistemas informacionais administrativos; fortalecimento das carreiras do ciclo de gestão; e reestruturação da escola de governo visando a condução de uma política estadual de desenvolvimento de pessoal são as principais.

No atual contexto de transição para a NLLC, para mobilizar uma agenda e estratégias para o incremento da governança e da gestão das aquisições será imperativo a participação intensiva da alta administração e de lideranças executivas fortes. A escuta ativa aos agentes que atuam na linha de frente dos processos aquisitivos e o engajamento dos servidores e gestores será auspicioso ao processo. Entre os principais desafios estará a construção de alinhamentos e consensos e a superação das inevitáveis resistências às mudanças. Seja como for, é certo que o enfrentamento das vulnerabilidades aqui identificadas exigirá, dos novos governantes de São Paulo, ousadia e determinação para modificar uma situação há muito consolidada no Estado.

Este trabalho procurou revelar fragilidades relacionadas às principais dimensões que conformam a governança e a gestão das aquisições públicas do Estado de São Paulo, bem como apresentar ao novo governo paulista proposições orientadas a melhorar os resultados e a integridade das contratações públicas e a viabilizar estruturas e instrumental de governança de acordo com a NLLC, que passará a vigorar exclusivamente a partir de 30 de dezembro deste ano.

Para a elaboração deste artigo, os autores, além de se valerem de suas

experiências profissionais nos setoriais do Executivo paulista, utilizaram de informações coletadas em entrevistas com agentes públicos, relatórios técnicos, base de dados abertas do governo estadual e pesquisa bibliográfica na internet.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Publicado em: 01/04/2021 | Edição: 61-F | Seção: 1 - Extra F | Página: 2.

_____. Ministério da Economia, Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain). **Resumo Carta Consulta Nº 60818** – Documento Interno datado de 30/07/2021.

_____. Ministério da Economia. **Portaria SEGES n. 8.678**, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em 08/06/2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão: nº 2622 – Plenário** / Relator: Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:2622%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0 Acesso em: 30/06/2023.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação** — Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf> Acesso em: 18/07/2023

COSTA, Caio César de Medeiros; PAIM TERRA, Antônio Carlos. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277> Acesso em: 08/06/2023

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade** / Renato Fenili. Niterói, RJ: Impetus: 2018. 380 p.; 16x23cm

HAUCKE PORTA, R..; PEIXOTO PEREIRA, J. R..; GUIMARÃES DE ARAÚJO, D. **Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 73, n. a, p. 49-76, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6884> Acesso em: 05/06/2023.

KPMG. **Pesquisa com as unidades compradoras e com os fornecedores**. Relatório Final. Documento Interno. São Paulo: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CEDC), 2014.

MENDES, José Maurício dos Santos; GOZZI, Marcelo Pupim. **Compras sustentáveis no governo do Estado de São Paulo: uma análise do Programa Estadual de Compras Públicas Sustentáveis**. Revista Aten@, Unimes Virtual, v. 2, n. 3, dez. 2019/2020. Disponível em: <https://periodicos.unimesvirtual.com.br/index.php/gestaoenegocios/article/view/994>. Acesso em: 05/06/2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). **Projeto OEI BRA 019/001. Contrato nº 6607** – Consultora Maraiza Vilas Boas de Azevedo. Documento Interno datado de 23/07/2020.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)** / Felipe Vilaça Loureiro Santos. -- Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4747/1/Enap%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Felipe%20Vila%C3%A7a%20vFinal.pdf>

SCHMITT, Paulo Silvestre; BIER, Clerilei Aparecida (2017). **Gestão de Níveis de Serviços: um instrumento para aprimorar as contratações da administração pública estadual e municipal**». RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia. Consultado em 05/07/2023.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Compras Eletrônicas, Secretaria da Fazenda. **Nota Técnica do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil PROFISCO II / SP**. 2017. Documento Interno.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório Anual das Contas do Governador ano 2019**. 279 pg. – Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Relatorio-ContasGov-2019.pdf>

_____. Secretaria de Governo. **Análise – Aquisições através da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)**. SP, 2018. Apresentação ppt. Documento interno.

_____. Secretaria de Orçamento e Gestão. **Benchmarking – centrais de compras: uma análise do governo federal e de alguns estados selecionados.** Documento Interno. Relatório Executivo DNP nº 01/2022 – jan./2022.

_____. Secretaria da Saúde. **Diagnostico PES 2020-2023.** São Paulo: Secretaria de Educação, s/d. Disponível em:
https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/diagnostico_do_plano_estadual_de_saude_2020_2023.pdf Acesso em: 05/06/2023.

_____. Secretaria de Educação. **Plano estratégico 2019-2022: educação para o século XXI.** São Paulo: Secretaria de Educação, 2019. Disponível em:
https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Plano-estrategico2019-2022_final-5-min.pdf Acesso em: 29/06/2023.

_____. Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Relatório Anual do Governo do Estado** | Exercício 2022 | Volume 1 – Disponível em:
<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Consideração do Ciclo de Vida em Compras Públicas Sustentáveis.** Apresentação ppt. Documento Interno datado de 12/2021.

_____. Controladoria Geral do Estado. **Relatório Anual das Atividades da Controladoria Geral do Estado – Exercício 2022 da CGE.** Disponível em:
<https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/Relatorio-Anual-das-Atividades-da-Controladoria-Geral-do-Estado-%E2%80%93-2022.pdf>. Acesso em: 10/06/2023.

_____. EPCP - Escola Paulista de Contas Públicas. **Reflexões sobre a nova lei de licitações** / organizadores: Bibiana Helena Freitas Camargo, Sergio Ciquera Rossi; revisor: Patrick Raffael Comparoni. – São Paulo: EPCP, 2022. Disponível em:
<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/reflexoes-sobre-nova-lei-licitacoes> Acesso em: 10/06/2023.

.....