

A nighttime photograph of a cityscape, likely São Paulo. In the foreground, a large, multi-story building with a curved facade is illuminated from below, highlighting its architectural details and numerous windows. The building's upper floors are lit up, and some windows show interior lights. In the background, a dense urban skyline is visible, with various skyscrapers and buildings, some of which are also lit up. The sky is dark, and the overall atmosphere is that of a bustling city at night.

Gestão e Mapeamento de Processos nas Contratações Emergenciais da PMSP



CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

Objetivo do Treinamento

Capacitar os servidores municipais para a elaboração do Plano de Integridade 2020.

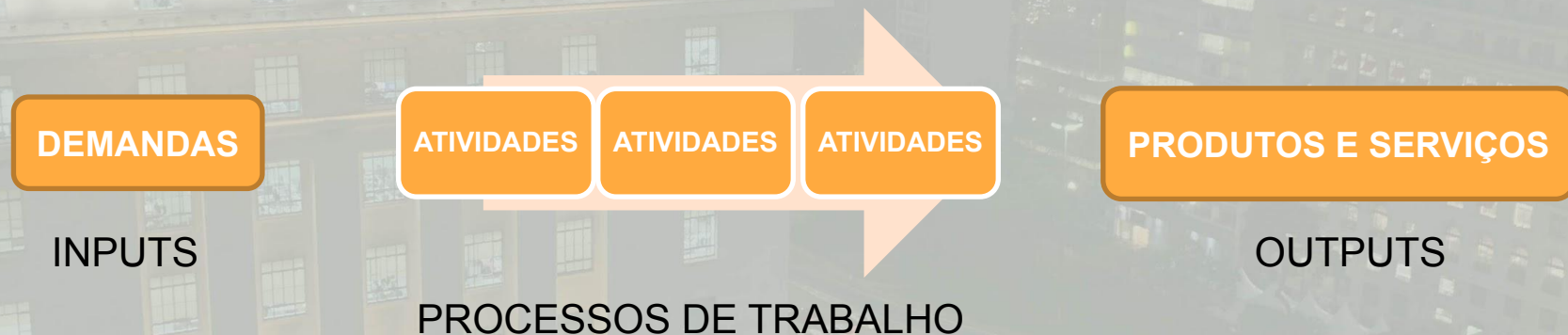
Gestão de Processos

CONCEITO

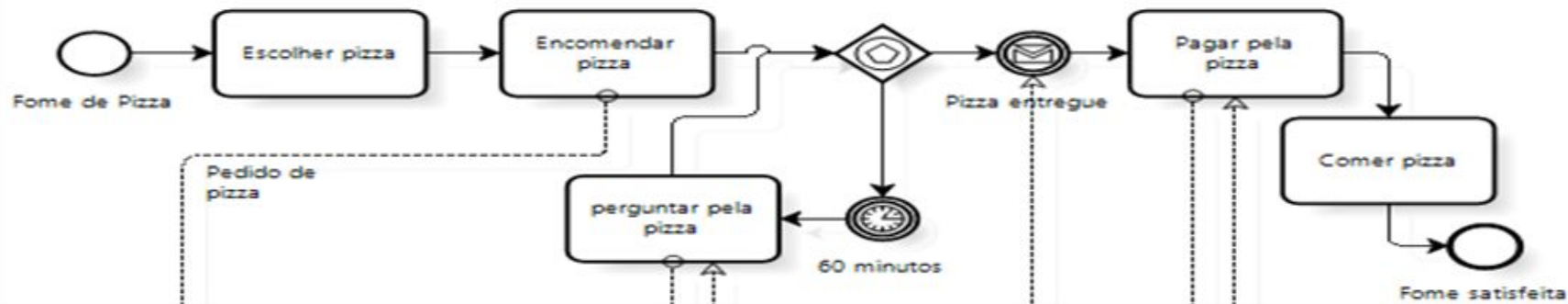
- Processo é uma série de atividades estruturadas para produzir um produto ou serviço para um sujeito em particular.
- Processo é um fluxo de trabalho, em que os inputs (materiais, informação, equipamentos, etc.) são trabalhados para agregar valor.

Processo

- Processos são o conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (inputs) em produtos ou serviços (outputs) – (Norma NBR ISO 9000:2000)



Cliente



Processo de Tele-entrega de Pizza

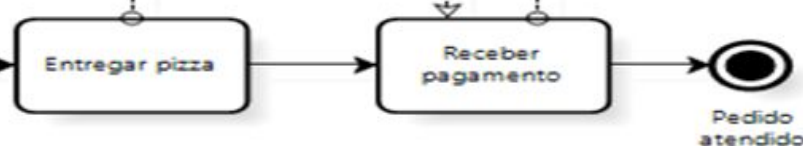
Atendente



Pizzalolo



Entregador



Gestão por Processos

PRINCÍPIOS DA GESTÃO POR PROCESSOS

- ✓ As atividades devem estar interligadas, pois estão inseridas em uma cadeia de ações.
- ✓ A qualidade das atividades deve ser uniforme, pois não adianta uma atividade estar muito bem realizada, enquanto as demais estiverem inadequadas.
- ✓ As barreiras internas devem ceder em benefício de uma maior interação entre as diversas áreas para o atingimento do melhor resultado.
- ✓ O foco deve ser sempre a satisfação do interesse público.

Gestão de Processos x Gestão por Processos

GESTÃO DE PROCESSOS

Gerenciamento de um processo específico

Análise e melhoria de um fluxo de trabalho

GESTÃO POR PROCESSOS

Gerenciamento de uma instituição

Interdependências entre departamentos e fluxos de trabalho

Cadeia de Valor

- ❑ **Valor gerado / agregado pelos processos:** benefício gerado com as diversas atividades de um processo. (Ex : argila>tijolo>casa / pão>hamburguer>combo).
- ❑ **Cadeia de valor:** conjunto de atividades distintas que uma organização utiliza para entregar produtos e serviços aos seus interessados.

Importante !!

- ❖ Analisar quais são as atividades que geram valor para melhorá-las.
- ❖ Atividades que não agregam valor devem ser reduzidas ou eliminadas.

Tipos de Processos

- ❑ **Processos internos:** começam e terminam dentro do ambiente da instituição.
- ❑ **Processos externos:** parte do processo que ocorre fora da instituição.
- ❑ **Processo-chave:** produzem resultados que trarão alto impacto para os interessados e devem ser monitorados com cuidado.
- ❑ **Processos finalísticos** x **Processos de apoio** (primários e secundários)

Processos Transversais

- ✓ Muito processos não estão limitados a um só órgão ou secretaria
- ✓ Os principais processos no Setor Público envolvem diversos órgãos diferentes, o que torna sua gestão e melhoria muito mais complexa
- ✓ Em regra, é um processo importante que gera alto impacto por envolver vários órgãos

Nível de Detalhamento dos Processos

Macroprocesso - gera um alto impacto e envolve, normalmente, diversas áreas e funções da empresa

Processo - somatório de atividades e/ou subprocessos interrelacionados

Subprocesso - é um processo que está inserido "dentro" de outro processo. Corresponde a uma parte específica do seu processo maior

Atividade - são trabalhos executados nos processos

Tarefa - é um elemento ainda menor. Uma parte específica de uma atividade ou subdivisão de algum trabalho

Ciclo de Gestão de Processos

ETAPAS DA GESTÃO DE PROCESSOS:

Ciclo de Vida - sem fim - com melhoramentos (diferente de projetos)

- 1) Planejamento
- 2) Análise
- 3) Desenho e Modelagem
- 4) Implementação
- 5) Monitoramento/ Gerenciamento de Desempenho
- 6) Refinamento

Mapeamento de Processos

“Para que possamos melhorar um processo necessitamos antes conhecê-lo.”

- ❑ **Mapeamento de processos:** o trabalho de “entender” e visualizar um processo de trabalho.
- ✓ Determina a relação de dependência entre os setores no processo.
- ✓ Identifica quais são os “atores” envolvidos no processo.
- ✓ Identifica quais são os fatores críticos no processo.
- ✓ Permite propostas de mudanças no processo.

Gestão de Processos na Administração Pública

- ✓ Busca garantir a execução transparente e eficaz dos recursos disponíveis para conseguir prestar um serviço público de excelência.
- ✓ Busca minimizar algumas das causas da ineficiência da máquina pública, tais como: menor ênfase à cooperação entre unidades, falta de flexibilidade para atender múltiplos serviços, falta de comunicação entre áreas, restrita visibilidade da operação, e necessidade de mecanismos de coordenação do fluxo de trabalho.
- ✓ Permite a compreensão do fluxo de trabalho por meio de um olhar transversal, de para identificar o papel de cada área no processo.

Gestão de Processos na Administração Pública

“O dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” (Hely Lopes Meireles)

Noções de Estatísticas

NOÇÕES DE ESTATÍSTICAS APLICADAS AOS PROCESSOS :

- ✓ Evitar o “achômetro” (entender como de fato funciona as coisas e como resolvê-las. Indisponibilidade do interesse público e princípio da eficiência)
- ✓ Dados e indicadores
- ✓ Auxiliar o processo de decisão
- ✓ Encontrar um método de aplicação dos processos

Noções de Estatísticas

□ População (Universo)

- Todo o grupo
- Ex: Censo (caro e demanda tempo).

□ Amostra

- Subconjunto da população
- Representatividade (agrupar as características da população para uma amostra válida).
- Ex: Amostra de sangue e pesquisa eleitoral

PIBP 2020

O foco do **Programa de Integridade e Boas Práticas 2020** é a elaboração, implantação, monitoramento e revisão de um plano a respeito das **contratações emergências** realizadas dentro de cada órgão e Subprefeitura da Administração Pública Municipal.

O que é Licitação ?

“Procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.” (Marçal Justen Filho)

- ✓ procedimento administrativo
- ✓ função administrativa
- ✓ proposta mais vantajosa
- ✓ igualdade entre os licitantes

Contratações Diretas

□ **Contratação direta:** realizada entre a Administração Pública e interessado sem o procedimento prévio licitatório.

□ Dispensa: art. 24 da Lei n. 8.666/93

□ Inexigibilidade: art. 25 da Lei n. 8.666/93

❖ São exceções e exigem justificativa fundamentada do gestor público

❖ Os contratos administrativos realizados por contratação direta devem seguir todas as estipulações destinadas aos demais contratos realizados com a prévia licitação.

Contratações Emergenciais

- ▣ **Contratações emergenciais:** Quando o administrador público se depara com situações urgentes e que demandam atuação célere, sob pena de prejuízo concreto a interesses públicos e/ou segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou privados, pode recorrer aos casos de dispensa previstos art. 24 da Lei de Licitações .

Art. 24, inc. IV (Lei 8.666/93)

“nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”

Contratações Emergenciais

- ✓ Serviços e/ou fornecimentos para atender a demanda urgente
- ✓ Não significa ausência de procedimento de contratação

Conclusões

Decorre do Art. 24 da Lei de Licitações duas conclusões:

- 1) só podem ser contratadas emergencialmente as parcelas do objeto de fatos urgentes.
- 2) esse cenário deve durar, no máximo 180 dias.

Formalização da contratação direta

- Razão da escolha do fornecedor ou executante
- Justificativa de Preço
- Caracterização da situação (quando aplicável)
 - A) Emergencial
 - B) Calamitosa
 - C) de grave e iminente risco à segurança pública
- Documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (quando aplicável)

Formalização da contratação direta

ROTEIRO BÁSICO (*): Dispensa

- Requisição da unidade administrativa, contendo:
 1. definição clara do objeto a ser contratado;
 2. quantitativos;
 3. local de entrega;
 4. prazo de entrega;
 5. assinatura dos responsáveis;
 6. justificativa da urgência na aquisição/contratação, nas hipóteses do art. 24, IV, Lei 8.666/93
 7. documentos (jornais, revistas, fotos) que comprovem a situação emergencial.

*Guia Prático usado no Tribunal de Contas de Minas Gerais e referência para trabalhos executados nas auditorias de conformidade da Controladoria Geral do Município de São Paulo

Formalização da contratação direta

- Autorização para abertura do processo de contratação (ato do Prefeito Municipal).
- Projeto básico aprovado pela autoridade competente (em caso de obras e serviços de engenharia).
- Orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos que expressem a composição de todos os seus custos unitários (em caso de obras e serviços de engenharia).
- Declaração de Existência de Dotação Orçamentária.
- Estimativa de Impacto Orçamentário e Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira.

Formalização da contratação direta

- Portaria de nomeação da Comissão Permanente de Licitação.
- Autuação.
- Documentação e Proposta das Empresas.
- Parecer jurídico.
- Ratificação.
- Empenho
- Elaboração do contrato ou da autorização para fornecimento.
- Publicação da ratificação (art. 26)

Formalização da contratação direta

Quando o caso for de contratações diretas mediante procedimento de dispensa de licitação, a contratação somente produzirá efeitos jurídicos (eficácia), após a publicação do ato.

Neste caso bastará uma única publicação desde que ratificado o ato pela autoridade superior.

Descumprimento das regras

- Ato de improbidade administrativa (art.10, VIII da Lei 8.429/92)

“frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente”

- Crime (art. 89 da Lei 8.666/93)

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.’

Jurisprudências

1) Jurisprudência do TCU: “o limite de 180 dias para execução de serviços emergenciais, referido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, pode ser ultrapassado se isso for indispensável para a preservação do bem protegido”. (Voto condutor do Acórdão 3.238/2010 – Plenário).

2) Jurisprudência n. 240 do TCU: A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno.

Jurisprudências

3) Acórdão TCU 347/1994 : “ Mesmo para as contratações por emergência ou calamidade pública, é necessário justificar o preço, à vista, do art. 26 parágrafo único , inc. III, da Lei 8.666/93 .

4) Acórdão nº 727/2009 : “em caráter excepcional e com fundamento no interesse público, poderá realizar a contratação emergencial da prestação dos serviços que não possam sofrer solução de continuidade, justificativa adequadamente no respectivo processo, apontando os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços e comprovando ocorrência de prejuízo ao interesse público, apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório.”

Jurisprudências

5) Acórdão nº 667/2005:

- a) Podem ser contratados somente os serviços imprescindíveis à execução das atividades essenciais ao funcionamento do órgão, devendo a contratação emergencial subdividir-se nas mesmas modalidades de serviço que serão objeto da licitação para a contratação definitiva;
- b) Imprescindibilidade dos serviços e a essencialidade das atividades devem estar expressamente demonstradas e justificadas no respectivo processo;
- c) A contratação somente poderá vigorar pelo tempo necessário para se concluírem as novas licitações, não podendo ultrapassar o prazo previsto no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações.
- d) à medida em que forem firmados os novos contratos, deverá ser encerrada a respectiva prestação de serviços exercida no âmbito do contrato emergencial;

Jurisprudências

6) Acórdão 1379/2007 Plenário : A contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei no 8.666/1993, sem que haja demonstração da alegada circunstância emergencial, justifica, em regra, a apenação dos agentes por ela responsáveis com a multa do art. 58 da Lei no 8.443/1992.

7) Acórdão 1933/2009 Plenário : É dever do administrador público efetuar a devida licitação para aquisição e fornecimento de insumos a obras de engenharia com a antecedência necessária para evitar incorrer em irregular contratação emergencial. (Planejamento das contratações) .

Jurisprudências

8) Acórdão 2387/2007 Plenário : “Zelee para que os processos de dispensa de licitação, motivados por situação emergencial (art. 24, IV, da Lei no 8.666/1993), sejam necessariamente justificados, e comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, instruindo-os com os seguintes elementos:

- a) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que tenha justificado a dispensa, quando for o caso;
- b) razão da escolha do fornecedor ou executante; e
- c) justificativa do preço, conforme disposto nos arts. 37, caput, da Constituição Federal e 26, caput, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei no 8.666/1993.

Jurisprudências

9) Acórdão 890/2007 Plenário : “Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei no 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei.”

10) Acórdão 3267/2007 Primeira Câmara (Sumário) : “A contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor.”

Jurisprudências

11) Além das formalidades previstas no art. 26 e parágrafo único da Lei no 8.666/1993, são requisitos necessários a caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública que:

a) a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída a culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

b) exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou a saúde ou a vida de pessoas;

Jurisprudências

C) risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

D) a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado.

E) justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante, conforme o art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei no 8.666/1993, sempre que possível com base em elementos que demonstrem que esse:

e.1) possui capacidade técnica compatível com a complexidade e o porte do objeto a ser contratado e atende aos requisitos relacionados a habilitação jurídica e a qualificação econômico-financeira;

e.2) encontra-se em situação de regularidade com a Seguridade Social, nos termos da Decisão 705/1994 Plenário;

Jurisprudências

F) justificativa do preço, de acordo com o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei no 8.666/1993), mediante a verificação da conformidade de orçamento do fornecedor ou executante, juntado ao processo de dispensa de licitação, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, devendo também no caso específico de compras, ser dada a publicidade de que trata o art. 16 da mencionada lei.

Instrução do Processo

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Planejamento das Contratações

□ **Planejamento da contratação:** fase que recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação. Nessa fase é que são definidas as necessidades públicas e a forma como elas serão satisfeitas da maneira mais vantajosa para o bem público.

Planejamento das Contratações

“Planejar é pensar antecipadamente em objetivos e ações, devendo os atos administrativos serem baseados em algum método, plano ou lógica e não em suposições. São os planos que organizam e definem o melhor procedimento para alcançá-los”. (SANTOS, 2017)

“O planejamento das aquisições de materiais e contratações de serviços é o marco inicial para realização de uma gestão efetiva dos recursos públicos, na qual a qualidade deste planejamento indicará a obtenção de uma boa ou má execução”. (ANDRADE et al, 2005)

Planejamento das Contratações

CF/88

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Lei 8.666/93

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 14. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Itens a serem considerados no PIBP2020

Cada unidade deve fazer o seu mapeamento e identificar as suas especificidades e suas principais vulnerabilidades.

- Contratos emergenciais e contratos gerais
- Contratos emergenciais ao longo dos anos (2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)
- Principais fundamentos legais para utilização do contrato emergencial na unidade
- Comparação de preços com contratos anteriores
- Existência de comissão permanente de licitação na unidade (Metodologia Pregão: pregoeiro e equipe de apoio)
- Existência de equipe permanente de planejamento das contratações
- Legislações aplicáveis a cada caso
- Checklist da Lei 8.666/93 (contratos emergenciais)

Referências:



Dúvidas

Guilherme
Auditor Municipal
E-mail

Obrigado



CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO