

**THALIS RODRIGUES DE PAULA**

**O CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS NO ESTADO DE MINAS  
GERAIS: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DO PREGÃO  
ELETRÔNICO**

**BELO HORIZONTE**

**2017**



THALIS RODRIGUES DE PAULA

O CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS:  
UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DO PREGÃO ELETRÔNICO

Monografia apresentada ao XXXIII Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Josiane Vidal Vimieiro.

BELO HORIZONTE

2017

P324c Paula, Thalís Rodrigues de.  
O centro de serviços compartilhados no estado de Minas Gerais[manuscrito] : uma análise da implementação a partir do pregão eletrônico / Thalís Rodrigues de Paula. – 2017.  
[22], 54 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Josiane Vidal Vimieiro  
Bibliografia: f. 74-76

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Pregão eletrônico – Minas Gerais. 3. – Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves – Minas Gerais. I. Vimieiro, Josiane Vidal. II. Título.

CDU 658.715(815.1)

Thalis Rodrigues de Paula

O Centro de Serviços Compartilhados no Estado de Minas Gerais: uma análise da implementação a partir do pregão eletrônico

Monografia apresentada ao XXXIII Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Orientadora: Josiane Vidal Vimieiro, Mestra em Administração Pública, Docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

---

Avaliador: Cláudio Burian Wanderley, Doutor em Economia, Docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

---

Avaliadora: Daniela Goes Paraiso Lacerda, Mestra em Economia, Pesquisadora da Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 1º de dezembro de 2017



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiro a Deus, por estar sempre presente nesta jornada, iluminando o meu caminho e por me dar a oportunidade de estudar na melhor faculdade de Administração Pública do Brasil.

Agradeço à minha família: pai, mãe, Ana Luiza, Jaime, Kate e Soraya, pelo suporte e pelos ensinamentos durante toda a minha vida. Sem vocês nada disso seria possível.

À Josiane, pela orientação e pelo apoio durante toda a caminhada.

Aos amigos e familiares, por estarem comigo a cada momento e nunca deixarem de me estender a mão.

Aos colegas do CSAP – em especial o XXIII – pelos momentos especiais vividos nestes últimos quatro anos.

Aos amigos da SEPLAG e da DLA, pelos conhecimentos adquiridos e compartilhados durante todo o ano de 2017.

Por fim, a todas as pessoas que cruzam os nossos caminhos todos os dias sem deixar nomes ou número, mas sim contribuições e nos fazem acreditar em um mundo melhor.





“Aqueles que se sentem satisfeitos sentam-se e nada fazem. Os insatisfeitos são os únicos benfeitores do mundo.” (Walter S. Landor)



## RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é estudar a implantação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no Estado de Minas Gerais por meio das alterações feitas por este no processo de compras. Para o desenvolvimento do estudo foi feita uma pesquisa qualitativa, através da observação não participante e investigação empírica do fenômeno, pelo contato direto do autor com a situação estudada. Também foram feitas entrevistas semiestruturadas com agentes participantes e de grande influência em todo o processo de migração, buscando entender melhor os contextos vividos pelo estado durante a implementação e os impactos decorrentes desta mudança organizacional. Por fim, o autor fez uso de pesquisa bibliográfica e documental para extrair tabelas, dados e gráficos que contribuíssem com o estudo de caso feito a fim de medir as alterações no processo de compras. Conclui-se que a implantação do CSC na prática foi bem diferente do modelo desenhado durante as suas pesquisas de viabilidade (feitas a partir de 2012). A análise demonstrou ainda que, no tocante aos processos de compras – estudo de caso feito na modalidade pregão eletrônico – eles se tornaram muitas vezes mais morosos, não gerando a maximização da eficiência pretendida pelo estado. Portanto, o Centro de Serviços Compartilhados trouxe uma nova dinâmica no processo de compras para o Estado de Minas Gerais, mas não em seus três primeiros anos de funcionamento não trouxe o resultado esperado, tendo inclusive algumas de suas funções retornado aos órgãos de origem.

**Palavras-chave:** Centro de Serviços Compartilhados. Cidade Administrativa de Minas Gerais. Pregão eletrônico. Processo de compra.



## **ABSTRACT**

The goal of this research is to study the implementation of the Shared Services Center (SSC) on the state of Minas Gerais through the alterations made by it on the buying process. For the development of the study, the author, who had direct contact with the situation in study, made a qualitative research through a non-participant observation and empiric research of the phenomenon. Furthermore, semi-structured interviews with participant and influential agents in the whole migration process were made, in order to better understand the contexts experienced by the state during the implementation, as well as the impacts that resulted from this organizational change. Finally, the author made use of documentary and bibliography researches to extract tables, data, and charts, which contributed to the case study made in order to measure the changes in the buying process. In conclusion, the practical implementation of the CSC differed a lot from the theoretical model conceived during the viability studies started in 2012. The analysis showed that the buying process – case study made in the (public outcry) modality – became more time-consuming, not maximizing the efficiency expected by the state. Therefore, the SSC brought a new dynamic in the buying process in the state of Minas Gerais, but in the first three years of implementation the expected results didn't come, with some of its functions even being returned to its organs of origin.

**Keywords:** Administrative City of Minas Gerais. Buying process. Public outcry. Related Searches. Shared Services Center.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Resultados esperados do CSC .....	<b>Er</b>
<b><u>ro! Indicador não definido.</u></b> <b>24</b>	
Figura 2 – Divisão entre atividades transacionais e não transacionais .....	<b>Er</b>
<b><u>ro! Indicador não definido.</u></b> <b>25</b>	
Figura 3 – Escopo de compartilhamento das atividades entre CSC e órgão .....	<b>Er</b>
<b><u>ro! Indicador não definido.</u></b> <b>26</b>	
Figura 4 – Localização das sedes de CSCs .....	<b>29</b>
<b>34</b>	
Figura 5 – Principal segmento da indústria de CSCs .....	<b>29</b>
<b>34</b>	
Figura 6 – Quesitos importantes para clientes de CSCs .....	<b>30</b>
<b>35</b>	
Figura 7 – Os três principais países em potencial para abertura de novos CSCs .....	<b>31</b>
<b>36</b>	
Figura 8 – Estrutura dos órgãos/entidades para as atividades de apoio administrativo antes da implementação de CSC.....	<b>44</b>

Figura 9 – Estrutura dos órgãos/entidades para as atividades de apoio administrativo após CSC.....	46
Figura 10 – Linha do tempo com sequência cronológica do CSC de 30/06/2014 a 30/11/2015.....	55
Figura 11 – Bens e serviços comuns citados .....	65
Figura 12 – Desenho do processo.....	67





## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público

..... 35

40

Quadro 2 – Matriz de responsabilidades (parte do macroprocesso compras e contratos),  
antes e após CSC ..... 47



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANO – Acordos de Níveis de Operacionais

ANS – Acordos de Níveis de Serviços

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

DLA – Diretoria de Logística e Aquisições

MG – Minas Gerais

NCIM – Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SSC – Shared Services Center

TR – Termo de Referência



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS .....</b>	<b><del>26</del></b>
	<b><del>31</del></b>	
2.1	O Conceito de CSC .....	<del>26</del>
	<b><del>31</del></b>	
2.2	CSC no Setor Privado .....	<del>28</del>
	<b><del>33</del></b>	
2.3	CSC no Setor Público .....	<del>31</del>
	<b><del>36</del></b>	
2.4	Resultados Esperados de um CSC .....	<del>32</del>
	<b><del>37</del></b>	
<b>3</b>	<b>O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA CIDADE ADMINISTRATIVA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CSC .....</b>	<b><del>38</del></b>
	<b><del>43</del></b>	
3.1	Funcionamento do CSC e suas Competências Legais – as Modificações na Legislação de 2014 até 2017.....	50
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>O PROCESSO DE COMPRAS.....</b>	<b>61</b>
5.1	Conceitos e Histórico.....	61

5.2 Pregão .....	64
5.3 Alterações no Processo de Compras por meio da Implantação do Centro de Serviços Compartilhados .....	66
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	
.....	<b><u>74</u></b>





## **1 INTRODUÇÃO**

Em meados de 2012, o governo do Estado de Minas Gerais, buscando modernizar a sua administração, começou o estudo de viabilidade para a criação de um centro de serviços compartilhados, com a intenção de que as atividades de apoio administrativo pudessem ser realizadas de forma centralizada.

Para tal ação, foi lançado um edital de chamamento público 001\2012 para consultar sobre a viabilidade das potencialidades de uma subsecretaria de Centro de Serviços Compartilhados (CSC) para o estado. Tal ação culminou na contratação de uma consultoria para o estudo do mesmo e da organização.

O trabalho da consultoria foi dividido em duas partes, a primeira em uma análise detalhada dos processos e atividades desempenhadas dentro das áreas responsáveis por estas atividades, já a segunda fase consistiu na implementação e estabilização do CSC na Cidade Administrativa de Minas Gerais.

Ao realizar um estudo avaliando a viabilidade da implementação do CSC, o governo de Minas Gerais esperava verificar se a implantação do projeto poderia trazer maior eficiência em seus serviços, centralizando a sua área meio para uma unidade administrativa que teria exclusivamente este papel e deixando as suas outras secretarias – e superintendências – com um papel mais estratégico e com demandas mais específicas.

A adequada implantação desse projeto poderia levar a um ganho de escala e também à agilidade das compras de todo o Estado, além de gerar economia financeira, uma vez que diversos produtos e insumos estariam garantidos de maneira centralizada e em maior quantidade, fazendo com que o estado conseguisse melhores preços devido a maior quantidade adquirida.

A centralização das atividades transacionais ainda deixaria como vantagens diretas ainda uma especialização da mão de obra, ou seja, pretendia-se que cada equipe do CSC seria preparada para exercer atividades específicas, não tendo, portanto, de ser treinada para exercer atividades as quais existe a possibilidade de nunca serem convocadas a realizar.

Teríamos ainda uma otimização dos níveis de serviço, uma vez que a qualidade do produto ou serviço oferecido aos órgãos e entidades integrantes do CSC seria acordada previamente entre as partes. Além disso, a realização das atividades transacionais de vários

órgãos e entidades pelo CSC significaria paralelamente a adoção de um banco de dados mais completo e de fácil acesso para o governo do Estado, possibilitando assim maior rigor no cumprimento aos prazos (diminuindo os atrasos), normas, procedimentos e regras para os serviços do CSC, e propiciando também a liberação das outras unidades e secretarias responsáveis pelas áreas finalísticas do Estado para executarem as suas atividades com maior expertise e eficácia.

No entanto, com decretos que alteraram as suas competências tanto em 2015 quanto em 2016, o projeto inicial do CSC foi perdendo seu escopo original e suas competências principais foram aos poucos retornando para os órgãos de origem.

Apresentado o cenário vivido no Governo do Estado de Minas Gerais e a história da implementação do CSC, o presente trabalho pretende verificar se o projeto do Centro de Serviços Compartilhados do Estado de Minas Gerias, que está em funcionamento desde 2014, foi capaz de trazer uma maior eficiência a Administração Pública do Estado de Minas Gerais?

Para atingir a esse objetivo geral, serão perseguidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar o modelo do Centro de Serviços Compartilhados, trazendo os aspectos de sua implementação em organizações privadas e públicas.
- b) Apresentar o contexto institucional e a implantação do CSC no Governo do Estado de Minas Gerais.
- c) Contrastar a proposta inicial do CSC com o modelo que operou de 2014 até o mês de junho de 2017, explicitando os principais pontos convergentes e divergentes.
- d) Elaborar um estudo de caso, indicando e comparando um processo de compra por pregão feito anteriormente a implementação do CSC com o formato que entrou em vigor após a efetivação do mesmo.

Para melhor compreensão, a pesquisa foi organizada em capítulos. O capítulo um, esta introdução, é indicativa do conteúdo deste trabalho e apresenta o contexto em que se insere o objeto de estudo.

O capítulo dois traz um levantamento bibliográfico sobre o Centro de Serviços Compartilhados, expondo conceitos e características de sua introdução tanto no setor público quanto no setor privado, além dos resultados esperados pela organização que o insere em seu planejamento.

O capítulo três trata sobre o contexto institucional vivido pela Cidade Administrativa de Minas Gerais durante a implementação do CSC, assim como o seu funcionamento e as suas competências legais, do início de suas operações até as mudanças que foram feitas na legislação entre 2014 e 2017.

O capítulo quatro apresenta a metodologia desenvolvida para alcançar os objetivos deste trabalho, com o detalhamento dos métodos de abordagem pertinentes e como os dados apresentados foram coletados.

O capítulo cinco aborda conceitos sobre o processo de compras na legislação brasileira, e mais discorre mais substancialmente sobre o pregão eletrônico, que é a modalidade de compras mais utilizada pelo governo do Estado de Minas Gerais. Além disso, é feito um estudo de caso com processos semelhantes que ocorreram antes da adoção do CSC e continuaram sendo executados pós CSC, a fim de verificar melhor os impactos do compartilhamento de serviços na esfera da Secretaria de Planejamento e Gestão.

No capítulo seis apresenta as considerações finais do trabalho após todas as pesquisas e dados apresentados, além da conclusão das observações, identificando os desafios encontrados desde o início do trabalho até a conclusão do mesmo. Por fim, serão apresentadas as referências bibliográficas que foram utilizadas na construção do mesmo.

## **2 CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS**

### **2.1 O Conceito de CSC**

Os avanços em tecnologia e na busca por maiores economias e resultados mais efetivos são ações obrigatórias à produção do Estado para uma maior profissionalização e eficiência nas atividades. Visando a essa melhoria algumas grandes corporações do mundo começaram a desenvolver alguns sistemas de administração de vários núcleos das atividades por maneira compartilhada, as primeiras na década de 1990 a terem destaque foram as americanas que desenvolveram o CSC, centro de serviços compartilhados.

A ideia principal dessa metodologia de gestão é que organizações com várias ramificações consiga dividir pelas suas estruturas as atividades e que elas sejam cumpridas com melhor resultados por setores específicos por aquelas mesmas e assim obtendo resultados mais expressivos, ou seja, uma centralização de tudo que precisa ser feito para que os acordos sejam concluídos de maneira única e depois a partilha do serviço para que as unidades também tenham a sua autonomia, essa é a maneira pelo qual o CSC é gerido e tem seu funcionamento.

A união de recursos, para uma melhor negociação, e as atividades separadas são a base do serviço. Basicamente, se tem parceiros dentro da mesma instituição para negociações em baixos preços e alta qualidade de serviços prestados, deixando os vários lados da negociata satisfeitos, raciocínio que também é compartilhado por alguns autores como Cooke e Quinn (2000), fazendo alusão à prática de negócios que empresas e organizações decidem compartilhar.

Segundo Quinn, Cooke e Kris (2000, p. 11), o Centro de Serviços Compartilhados (CSC) se define enquanto a prática em que uma organização decide compartilhar um conjunto de atividades em oposição a tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas.

Schulman, Harmer e Lusk (2001, p. 37) definem como a concentração dos recursos de uma empresa, para a realização de atividades, espalhadas pela organização, a fim de atender a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor à organização.

Uma quarta definição (BERGERON, 2003) entende o CSC como uma estratégia de colaboração, em que um subconjunto de funções de negócio existentes é concentrado em uma nova unidade de negócio semiautônomas, com estrutura de gestão para promover eficiência, geração de valor, redução de custos e melhores serviços para os clientes internos da corporação.

Para Silva *et al.* (2006, p. 22): “Os serviços compartilhados consistem em um ambiente no qual uma determinada empresa pode absorver atividades que apoiam os principais processos do negócio de cada uma de suas demais unidades de negócio, consolidando tais atividades em uma unidade de operação principal”.

Considerando ainda que o mercado está cada dia mais competitivo, as organizações se veem forçadas a agregar valor para otimizar os seus processos que não constituem o principal negócio da empresa, objetivando que a atenção maior seja concentrada em seus processos estratégicos. Neste modelo, o CSC está sendo usado cada dia mais como um instrumento de gestão apropriado para alcançar os fins pretendidos.

Nos ensinamentos de Schulman, Harmer e Lusk (2001, p. 3), o potencial dos serviços compartilhados reside em alguns fatores, quais sejam:

- a) Agregam valor à empresa.
- b) Buscam crescimento estratégico.
- c) Criam novas responsabilidades de gerenciamento.
- d) Focam os serviços e suporte.
- e) Permitem que as áreas de negócios se foquem em suas estratégias de operações.
- f) Transferem as atividades secundárias das áreas de negócios para os processos principais dos serviços compartilhados.
- g) Concentram recursos que desempenham as mesmas atividades de suporte.
- h) Fornecem atividades de suporte a custos baixos com altos níveis de serviço.
- i) Alavancam investimentos tecnológicos.
- j) Focam a melhoria contínua.

Sendo assim, o Centro de Serviços Compartilhados será a junção de processos e atividades de suporte em uma estrutura distinta que fará desses o seu negócio, sua

finalidade. Por fim, a montagem de uma estrutura organizacional com serviços compartilhados tem como objetivos principais reduzir os custos operacionais a partir de mais padronização e sinergia dos processos, aumentar a produtividade e excelência de serviços prestados ao cliente e focar os executivos no core business das empresas.

## **2.2 CSC no Setor Privado**

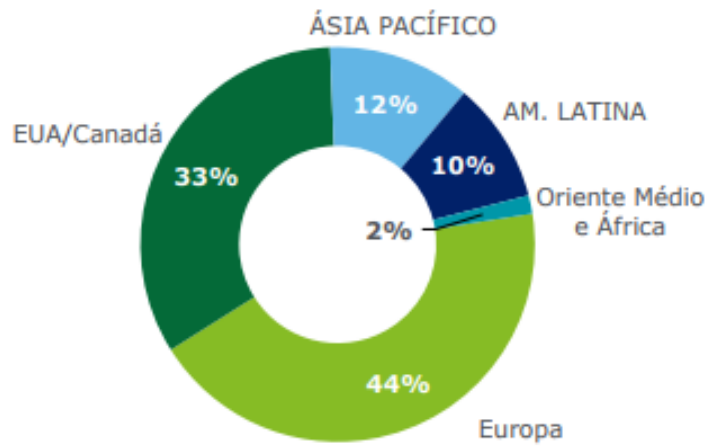
O Centro de Serviço Compartilhado é um modelo de prática gerencial desenvolvido no setor privado, ganhando força no final do século XX, principalmente pela concentração de processos e serviços administrativos de apoio e suporte comuns a diversas unidades da organização, que antes eram executados de maneira similar por vários setores diferentes, e que, com esta centralização/padronização, teria como consequência direta um serviço mais eficiente e eficaz pela empresa.

No setor privado, os primeiros processos a serem transferidos para o CSC foram os de contas a pagar e a gestão de recursos humanos, que são transversais para todas as unidades da organização e que, por isso, poderiam ser centralizados sem maiores dificuldades.

Diferentemente do setor público, que tem como finalidade principal servir a população da melhor maneira possível com os recursos que arrecada, o setor privado tem como finalidade última atingir o lucro máximo. Por isso, a maneira com que o trabalho é executado dentro da organização também difere da que vemos em todas as esferas de governo.

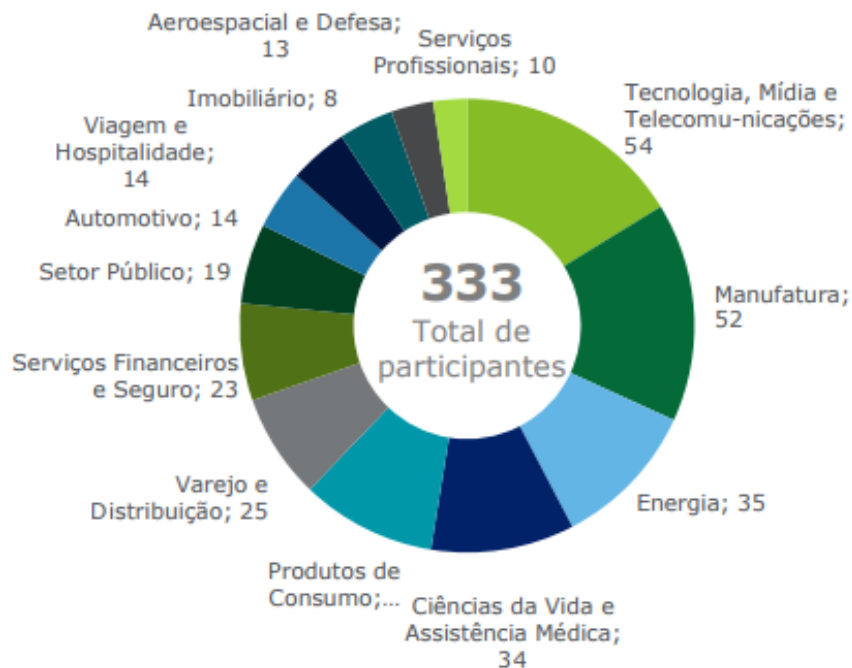
De acordo com a pesquisa realizada pela Deloitte em 2017, denominada Pesquisa Global Centro de Serviços Compartilhados de 2017, a qual atraiu 333 respostas, 77% das sedes dos CSCs estão localizados nos Estados Unidos/Canadá, (33%) e na Europa (44%). De todas as respostas obtidas, a grande maioria pertence ao setor privado (94,3%). A figura 1 a seguir mostra a localização das sedes dos CSC's ao redor do mundo, ao passo que a figura 2 ilustra qual o principal segmento de atividade destas empresas.

Figura 1 – Localização das sedes de CSCs



Fonte: Deloitte – Pesquisa Global de Serviços Compartilhados 2017.

Figura 2 – Principal segmento da indústria de CSCs



Fonte: Deloitte – Pesquisa Global de Serviços Compartilhados 2017.

Entre as grandes corporações que utilizam o CSC ao redor do mundo, se destacam a ABB, Ambev, AT&T, Bank of Canada, BASF South America, Honeywell,

General Electric, Hewlet-Packard, IBM, Johnson & Johnson, Oracle Co., Shell, SmithKline Beecham, Texas Instruments (BAIN & COMPANY, 2004).

Para o setor privado, o custo dos serviços e a tempestividade da resposta às demandas são as funções vitais que um CSC deve executar para ser bem sucedido. Em direção contrária, solicitações não padronizadas e *ad hoc*<sup>1</sup>, tais como prestar serviços não rotineiros e antecipar necessidades não identificadas de unidades de negócio, continuam a ser de menor importância para os clientes de unidades de negócio. A figura 3 elenca as questões mais importantes para os clientes destas empresas, tanto no ano de 2015 quanto no ano de 2017. Conforme podemos verificar, os fatores custo e tempo estão entre os quesitos mais importantes para a manutenção dos negócios entre empresa e cliente.

Figura 3 – Quesitos importantes para clientes de CSCs



Observação: em escala de 1 a 8, ordem crescente, 1 indica a maior importância.

Fonte: Deloitte – Pesquisa Global de Serviços Compartilhados 2017.

Assim como nas grandes corporações supracitadas, a execução de serviços compartilhados também é cada vez mais observada no cenário empresarial brasileiro.

Embora seja uma prática relativamente nova, segundo Bondicz (2010), a história dos CSCs no Brasil já pode ser considerada de certa maneira consolidada. Iniciada

<sup>1</sup> Solicitações *ad hoc*, no contexto de um CSC, se referem a demandas específicas não requisitadas frequentemente pela organização.



pelas filiais das empresas multinacionais, o CSC também passou a ser utilizado pelas grandes empresas nacionais, atingindo expressivos resultados na padronização de processos, redução de gastos operacionais e ‘enxugamento’ do quadro administrativo.

Segundo os estudos da Deloitte em 2013, a afirmação de Bondicz pode ser observada na prática, pois o Brasil se apresenta como o país com maior potencial na abertura de novos Centros de Serviços Compartilhados, juntamente com a Polônia e a Índia. A figura 4 ilustra esse potencial para os 3 países.

Figura 4 – Os três principais países em potencial para abertura de novos CSCs



Fonte: Deloitte – Pesquisa Global de Serviços Compartilhados 2017.

### 2.3 CSC no Setor Público

Na década de 1980, com a aplicação dos conceitos de Nova Gestão Pública – gestão deve ser eficiente e buscar sempre melhores resultados – às realidades organizacionais, o setor público também passou a sofrer com a pressão pelo aumento do desempenho, melhora na qualidade do serviço prestado e redução do tempo de entrega sem que isso tivesse como consequência o aumento dos custos.

Os avanços obtidos pelas empresas privadas nos serviços prestados ao consumidor contribuíram para elevar o nível de exigência e atenção da população quanto ao desempenho – principalmente econômico – do governo. O serviço público passou, então, a

procurar utilizar as experiências do mercado privado para convergir os avanços e levá-los ao cidadão.

Com este novo cenário, os Centros de Serviços Compartilhados surgiram como meio da Administração Pública auferir maior eficiência em seu maior objetivo: servir a população.

O Novo Serviço Público veio, em anos mais recentes, em busca de valores compartilhados e de compatibilizar interesses comuns entre governo, cidadãos e outros atores, tendo como foco central servir aos cidadãos. Centros de serviços compartilhados ganharam o interesse dos políticos e das administrações públicas para melhorar a eficiência. (JANSSEN; JOHA, 2006 *apud* FERREIRA, 2010, p. 39)

Segundo a Accenture (2005), este interesse tem relação direta com a concentração dos esforços governamentais visando à melhoria das atividades de alto impacto e não mais em atividades de área meio, que são repetitivas e rotineiras. Essa centralização das atividades supracitadas gera resultados melhores com menores custos tanto para as organizações as quais o governo presta serviços quanto para os cidadãos.

Por fim, a grande utilização desse modelo também no setor público corrobora a sua eficiência não só nas corporações privadas, mas também em todos os níveis de governo, seja ele federal, estadual, regional ou local (ACCENTURE, 2006; MICKELNSEN, 2007; TOMKINSON, 2007).

## **2.4 Resultados Esperados de um CSC**

A adoção de um Centro de Serviços Compartilhados traz consigo grandes mudanças organizacionais, advindo delas uma série de vantagens e desvantagens. Para que este compartilhamento seja consolidado, é necessário que a eficiência das vantagens seja maior do que a das desvantagens.

Ressaltando primeiramente os benefícios trazidos pela adoção de um CSC, é preciso evidenciar a racionalização dos custos obtidas através de uma grande economia de escala, visto que como várias órgãos da mesma organização centralizariam suas compras, tornando maior a demanda e sendo assim possível uma melhor negociação com os fornecedores; a maior confiabilidade das informações recolhidas, pois os funcionários com

maior *know-how*<sup>2</sup> de todo o processo de compras seriam os responsáveis por fazer exclusivamente este serviço; a padronização das atividades que tem correlação direta, gerando economia de tempo e força de trabalho; a otimização dos níveis de serviço – uma vez que há um foco na qualidade do serviço, que será feito por uma equipe preparada exclusivamente para realizar estas atividades, tornando mais fácil atingir os objetivos acordados entre fornecedor e cliente (prazos, procedimentos e qualidade do produto a se entregar) – e por fim, a liberação das unidades finalísticas para que estas se dediquem exclusivamente a este objetivo.

Para que estes benefícios sejam de fato alcançados, é preciso identificar os custos correlatos, os quais podem ser divididos entre quatro tocantes: pessoas, processos, tecnologias e instalações (SCHULMAN *et al.*, 2001).

Em relação às pessoas, temos de considerar que a realocação dos funcionários para as novas estruturas pode gerar uma espécie de desmotivação, além do risco de estarem inseridos em uma onda de demissão ocasionada pelo CSC. É necessário realçar, portanto, os custos das contratações temporárias, que serão necessárias para iniciar as operações, além da capacitação e treinamento que serão feitos para que as novas equipes consigam trabalhar com eficiência e os funcionários tenham o *know-how* da nova função a desempenhar (SCHULMAN *et al.*, 2001).

Quanto aos processos, é necessária uma reengenharia dos mesmos – adaptando tanto a área meio que será centralizada em um centro quanto à área finalística, que terá o seu foco totalmente direcionado a este fim. No tocante a tecnologia, há de se calcular os custos com uma infraestrutura capaz de assegurar que os vários clientes e a nova central consigam garantir um alto padrão de qualidade. Para garantir isso, invariavelmente terão de ser feitos investimentos em novos softwares (os quais possuem um grande valor agregado) além de uma nova estrutura de hardware.

Finalmente, no tocante as instalações, há os custos inerentes das operações onde esta nova central única irá funcionar e operar os serviços, além do custo de desligamento e inutilização das centrais anteriores, que no modelo de CSC não se fazem mais necessárias (SCHULMAN *et al.*, 2001).

---

<sup>2</sup> *Know-how* é o termo utilizado para descrever o conhecimento prático sobre como fazer algum serviço ou atividade

Frente aos cenários supracitados, fica evidente que são muitos os desafios e os riscos do processo de centralização dos serviços, além do custo financeiro para que a implementação do modelo leve aos resultados esperados.

Além desses desafios, Martins e Amaral (2008) propõem que a resistência dos funcionários – uma vez que o CSC provoca mudanças em toda a estrutura da organização –, a cultura organizacional inflexível, os processos já institucionalizados e a forma como a gestão no geral é realizada.

Segundo esses autores, ainda, as experiências anteriores de implantação de CSC mostraram que os gestores muitas vezes desconsideraram – ou trataram sem a devida importância – as ações necessárias para treinamento e capacitação dos funcionários os novos procedimentos, o alinhamento estratégico, a comunicação e a nova identidade dessas novas mudanças. Considerando que o modelo de CSC é aplicável para ganhos de médio/longo prazo, esses pontos deveriam ser destacados como de vital importância ao invés de serem descartados.

Na aplicação de um Centro de Serviços Compartilhados no setor público, essas mudanças encontram ainda mais resistência, visto que a administração pública tem em si algumas peculiaridades, como, por exemplo, o desinteresse habitual quanto às mudanças de longo prazo e a desmotivação por se doar mais no curto prazo sem que esta doação traga recompensas (principalmente financeiras).

A implantação de um CSC no setor público mostra-se ainda mais difícil do que no setor privado. A IBM (2008b) destaca que isto ocorre devido a três causas potenciais: (a) O investimento inicial pode ser insuficiente, impedindo a continuidade do projeto e isto pode entrar significativamente o trabalho de implantação de serviços compartilhados e também ferir o moral da equipe envolvida. (b) Organizações do setor público, por vezes, padecem de falta de compromisso para mudanças de longo prazo, seja devido aos ciclos eleitorais ou à transferência de agendas políticas. (c) Diferenças culturais ou de expectativas entre os “serviços sob demanda” (demand-driven), presentes no CSC e a filosofia de “serviço impulsionado pelo fornecimento” (supplydriven), usualmente presente na gestão pública. (IBM, 2008 *apud* FERREIRA, 2009, p. 8)

Janssen (2006) aponta ainda que a existência de diversos *stakeholder* no setor público pode ser um fator que dificulte a eficiência do CSC, uma vez que cada um destes pode atribuir especificidades em seus serviços, gerando múltiplas demandas a serem atendidas

e, com isso, dificultando que os resultados esperados, como a redução dos custos ou a melhora na entrega dos produtos e resultados,

O quadro 1 deixa evidente os principais fatores que podem desfavorecer a implementação de um Centro de Serviços Compartilhados no setor público.

Quadro 1 – Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público

Resistências à transparência na gestão.
Insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público.
Gestão pública regional ainda incipiente no Brasil.
Ciclo de sucessão política não favorece mudanças de longo prazo.
Culturas muito diferentes dos órgãos/governos envolvidos no CSC.
Pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos (serviços internos e serviços para o cidadão).
Receio de perder poder.
Inexistência de cultura de compartilhamento entre diferentes órgãos/governos.
Dificuldade para conciliar as expectativas dos gestores dos órgãos/governos envolvidos no CSC.
Visão de curto prazo dominante nas áreas de controle e das assessorias jurídicas.
Resistências à mudança, natural aos seres humanos que estarão envolvidos em um projeto e implantação de CSC.
Conflito entre as práticas altamente profissionalizadas do CSC (ex.: visão cliente-fornecedor, acordos de nível de serviço, excelência de serviço, etc.) e as práticas existentes no serviço público.
Falta de recursos públicos para investir em um CSC que possa atender diferentes órgãos/governos.
Dificuldade para se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços compartilhados.

Fonte: adaptado de Ferreira (2010).

Com essas informações, Ferreira (2010) aponta ainda a importância das habilidades gerenciais para colocar em prática e conduzir um programa de grande mudança organizacional como o CSC.

Por fim, segundo Magalhães (2009), a liderança e o poder de influência da alta cúpula dos gestores como imprescindíveis para o sucesso dos CSCs. Janssen e Joha (2007) abordam ainda que o contexto inserido pela organização no momento pré-implementação dos CSCs é preponderante para determinar se os resultados esperados (supracitados neste módulo) serão alcançados ou não.

Frente ao exposto, no próximo capítulo abordaremos como foi a implementação do Centro de Serviços Compartilhados no Estado de Minas Gerais e ainda expor os decretos que regularam e modificaram a sua forma de atuação.



### **3 O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA CIDADE ADMINISTRATIVA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CSC**

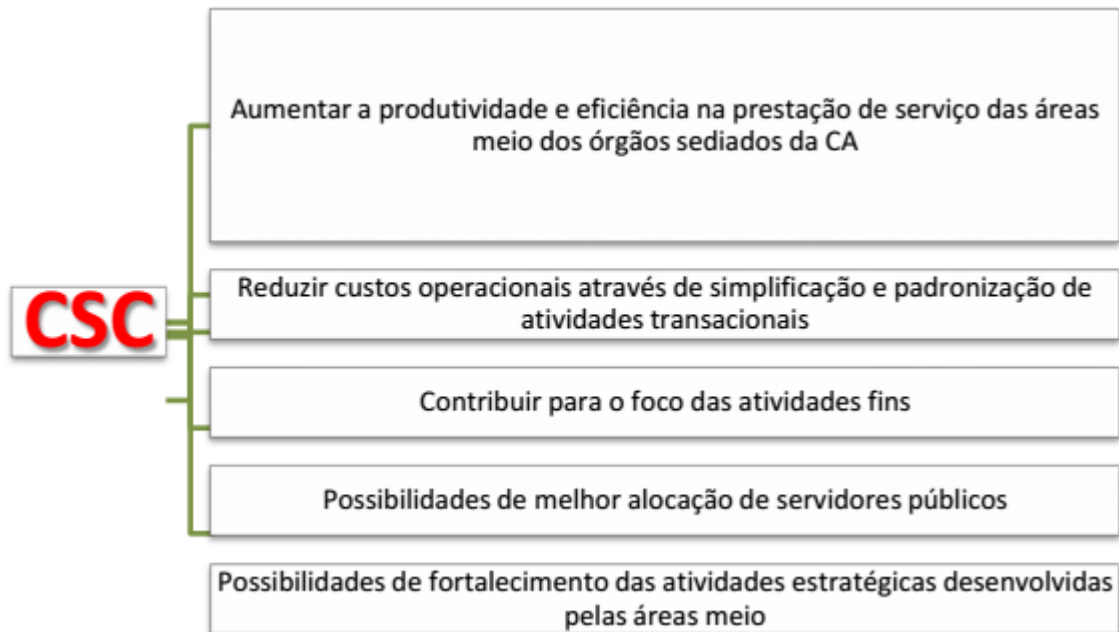
Conforme já fora apresentado anteriormente neste trabalho, a construção da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves se apresentou enquanto um facilitador para a implementação de um Centro de Serviços Compartilhados, já que, além de concentrar grande parte dos órgãos e entidades que fazem parte da estrutura do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais dentro de um mesmo espaço físico, evidenciou uma estrutura com atividades de apoio repetitivas e, por muitas vezes, ineficiente. A forma com que foi feita a consultoria gerou ônus grande ao estado, tendo os seus principais custos sendo descritos da seguinte maneira:

A contratação da empresa de consultoria responsável pelo diagnóstico e implantação do projeto foi firmada em torno de R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais). Além desse gasto, foi possível apurar outros investimentos de cerca de R\$ 2.750.000 (dois milhões setecentos e cinquenta mil reais) para o desenvolvimento e adaptação de sistemas e softwares, bem como aquisição de hardware. Apenas esses investimentos, somam R\$ 7.250.000 (sete milhões duzentos e cinquenta mil reais), o que representa mais que o orçamento anual de órgãos e entidades do Estado, como Fundação de Arte de Ouro Preto e da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais. (VIMIEIRO, 2016)

Após os relatórios oriundos dos trabalhos de consultoria, foram traçadas as diretrizes para a criação do CSC e os resultados esperados da implementação dos mesmos podem ser mostrados na figura 5:



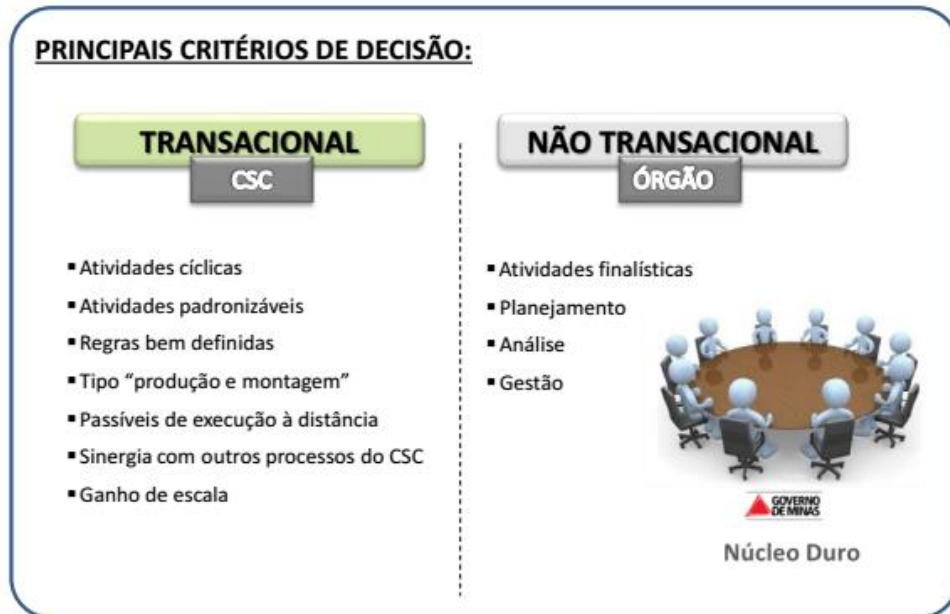
Figura 5 – Resultados esperados do CSC



Fonte: SEPLAG (2012).

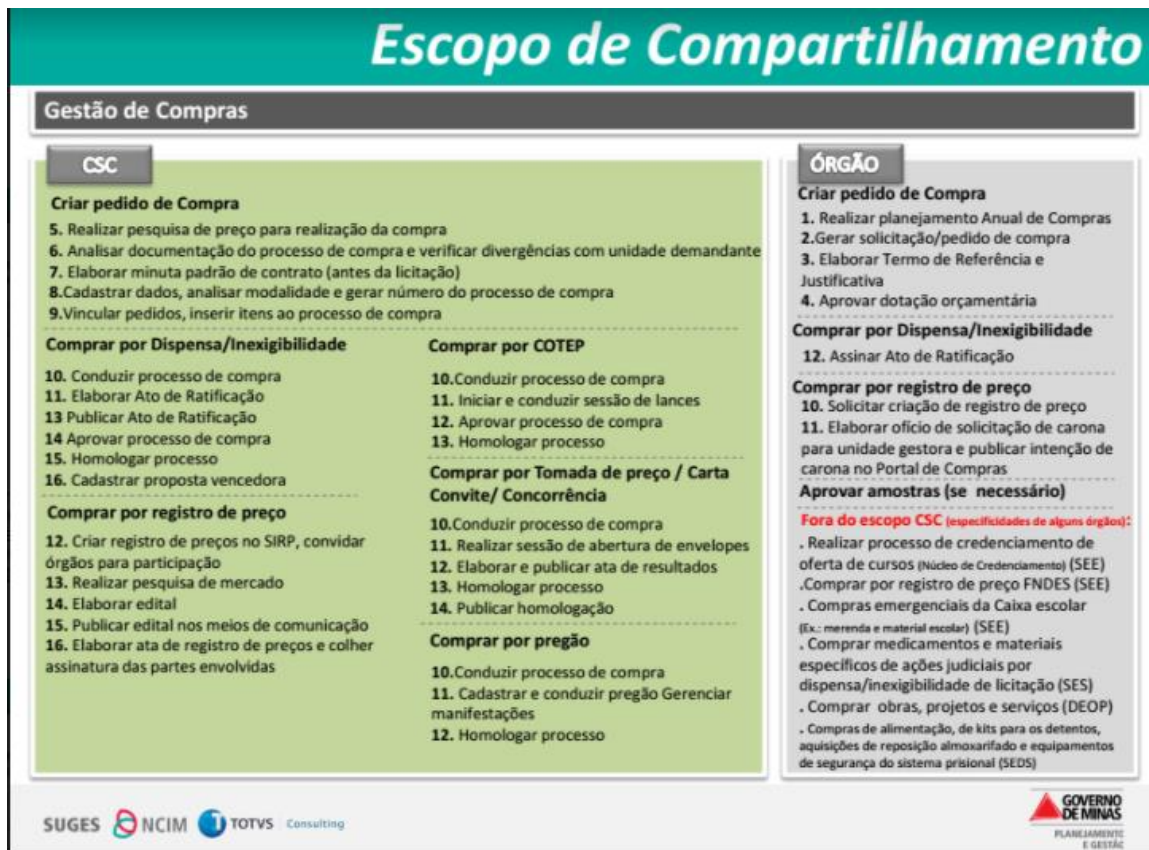
A consultoria supracitada fez um escopo de compartilhamento, segregando as atividades entre transacional e não transacional. As atividades transacionais são aquelas que poderiam ser feitas pelo CSC, enquanto as não transacionais deveriam permanecer nos seus órgãos originais. Entre as atividades elegíveis para o CSC, se destacam aquelas que teriam ganhado de escala, e entre as não elegíveis podemos destacar as de planejamento e gestão – que deveriam continuar com o chamado “núcleo duro”. O escopo de compartilhamento também originou um desenho de como seria o processo de compras após a implementação do CSC (ver Figura 6), dividindo os processos por numeração e ordem cronológica em que deveriam ser executados. Como podemos constatar novamente, toda a atividade-meio foi movida para a nova unidade administrativa, CSC, e as atividades fim permanecerem nos órgãos e entidades de origem.

Figura 6 – Divisão entre atividades transacionais e não transacionais



Fonte: SEPLAG (2012).

Figura 7 – Escopo de compartilhamento das atividades entre CSC e órgão



Fonte: SEPLAG (2012).

O estudo de viabilidade feito pela empresa de Consultoria vencedora da Licitação, TOTVS, em 2012 gerou para o governo estadual os seguintes resultados financeiros: seriam investidos 9,8 milhões de reais ONE TIME (feitos apenas uma vez), sendo 4,7 milhões em consultoria e treinamento, 639 mil reais em infraestrutura predial e 4,5 milhões em tecnologia (para serviços que só teriam de ser executados uma vez). Estes custos seriam diluídos ao longo de três anos (outubro de 2013 até setembro de 2016). Já os investimentos recorrentes após a completa implantação do projeto seriam de 1,07 milhões de reais.

O *payback* – tempo que se tenha o retorno do investimento feito – foi calculado em 17 meses; a economia anual para os cofres do Estado foi mensurada em 16 milhões e a taxa de retorno foi medida em 9% ao ano.

Após todos estes levantamentos e análises, o projeto entraria então em sua segunda fase: a de implantação. Esta fase correria, predominantemente, entre outubro de 2013 e novembro de 2014, e teria como objetivos:

- a) Desenho do modelo futuro de processos.
- b) Preparação/desenvolvimento das melhorias de sistemas.
- c) Composição da estrutura.
- d) Capacitação e treinamentos.
- e) Início da operação.

Por fim, o projeto CSC entraria em sua fase de Estabilização, que teria como atividades principais:

- a) Redesenho do modelo futuro dos processos escolhidos, avaliação e metodologia de melhoria contínua.
- b) Implantação de indicadores, avaliação e metodologia de melhoria contínua.
- c) Estruturação de acordos de níveis de serviços (ANS) e acordos de níveis de operacionais (ANO).
- d) Implantação do modelo de custeio.
- e) Revisão de políticas de relacionamento com o cliente.
- f) *Know-how* → transferência de conhecimento e tecnologia para o Governo de Minas Gerais.

A fim de viabilizar a execução contratual como planejada, os resultados alcançados pela implantação do CSC serão medidos pela equipe do Governo do Estado de Minas Gerais e comparados com as metas pactuadas no estudo de viabilidade financeira – que foi feito na primeira fase do projeto. O pagamento da parte variável da remuneração será feito de acordo com o nível de acerto dos benefícios econômicos oriundos da implantação de cada um dos macroprocessos, sendo assim o governo estadual ficou ressaltado de pelo menos uma parte dos recursos caso o projeto não atingisse os resultados esperados.

Após toda a análise ao cenário vivido no Governo do Estado de Minas Gerais e a história do CSC, dentre as quais se resalta suas mudanças estruturais, o problema que se pretende estudar no presente trabalho é se Centro de Serviços Compartilhados em operação

desde 2014, foi capaz de trazer uma maior eficiência a Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

A fim de que se possa analisar a implementação do CSC a partir das alterações no processo de pregão dentro do Governo do Estado de Minas Gerais, faz-se fundamental compreender como era a estrutura organizacional da Cidade Administrativa no momento da implementação deste novo modelo, as mudanças advindas com o início da operação do CSC, bem como os aspectos modificativos que alteraram o funcionamento do modelo depois de seu início em 2014.

O Governo de Minas Gerais, dentre suas unidades administrativas como Secretarias de Estado, Autarquias, Fundações, Conselhos Estaduais, Empresas Públicas, Governadoria, Vice Governadoria, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Órgãos Autônomos, concentrava, até o mês de junho de 2014, a competência para realizar suas atividades de apoio administrativo nas denominadas Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) ou Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças (DPGF). As atividades de apoio compreendem a gestão de compras, gestão documental, administração de pessoal, gestão contábil-financeira, gestão logística, gestão do patrimônio, dentre outras.

O Decreto Estadual nº 45.794/2011, de 02 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão elucida esta competência correlata à área de Planejamento, Gestão e Finanças:

Art. 52. A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças – SPGF tem por finalidade garantir a eficácia e eficiência do gerenciamento estratégico-administrativo da SEPLAG, competindo-lhe:

I – coordenar a elaboração do planejamento global da Secretaria, acompanhar e avaliar sua execução e propor medidas que assegurem a consecução dos objetivos e metas estabelecidos;

II – coordenar a elaboração da proposta orçamentária da Secretaria, acompanhar sua efetivação e respectiva execução financeira;

III – instituir instrumentos e mecanismos capazes de assegurar interfaces e processos para a constante capacidade inovativa da gestão e modernização do ordenamento institucional do setor, face às mudanças ambientais;

IV – formular e implementar a Política de TIC, da Secretaria;

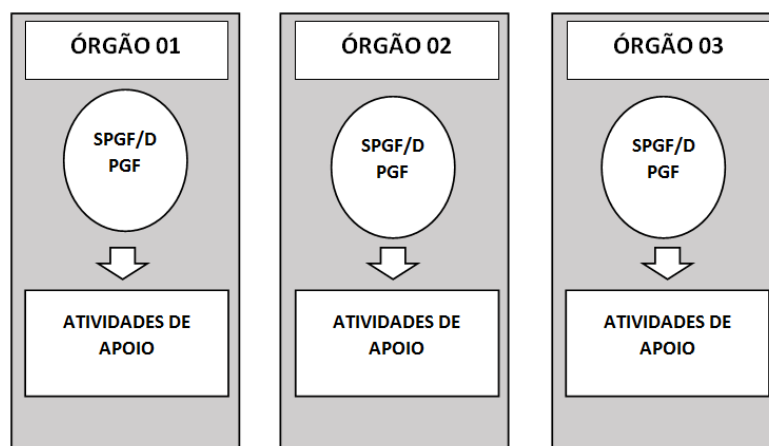
V – responsabilizar-se pela preservação da documentação e informação institucional;

VI – planejar, coordenar, orientar e executar as atividades de administração de pessoal e desenvolvimento de recursos humanos;

- VII – coordenar o sistema de administração de material, patrimônio e logística; e
- VIII – coordenar, orientar e executar as atividades de administração financeira e contabilidade.

A Figura 8 demonstra a estrutura das atividades de apoio administrativo dentro dos órgãos e entidades da Cidade Administrativa em junho de 2014.

Figura 8 – Estrutura dos órgãos/entidades para as atividades de apoio administrativo antes da implementação de CSC



Fonte: elaborado pelo autor.

Em 30 de junho de 2014, o Governador de Minas Gerais regulamentou através do Decreto nº 46.552, o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados, alterando a competência para prestação de serviços transacionais a 36 órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, quais eram:

Art. 2º – Os órgãos e entidades que integram o âmbito de atuação do Centro de Serviços Compartilhados são:

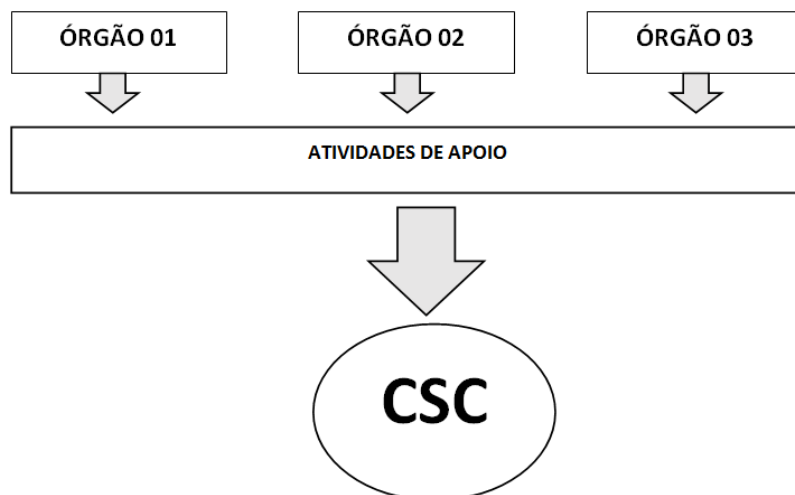
- I – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH;
- II – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE-MG;
- III – Controladoria-Geral do Estado – CGE;
- IV – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG;
- V – Departamento Estadual de Obras Públicas – DEOP;
- VI – Escritório de Prioridades Estratégicas – ESCRITÓRIO;

VII – Fundação Caio Martins – FUCAM;  
 VIII – Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas – HIDROEX;  
 IX – Fundação Rural Mineira – RURALMINAS;  
 X – Governadoria do Estado de Minas Gerais – GOVERNADORIA;  
 XI – Instituto de Geoinformação e Tecnologia – IGTEC;  
 XII – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG;  
 XIII – Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA;  
 XIV – Intendência da Cidade Administrativa – INTENDÊNCIA;  
 XV – Loteria do Estado de Minas Gerais – LEMG;  
 XVI – Ouvidoria Geral do Estado – OGE;  
 XVII – Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG;  
 XVIII – Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG;  
 XIX – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;  
 XX – Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais – SECCRI;  
 XXI – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES;  
 XXII – Secretaria de Estado de Cultura – SEC;  
 XXIII – Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS;  
 XXIV – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE;  
 XXV – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE;  
 XXVI – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU;  
 XXVII – Secretaria de Estado de Educação – SEE;  
 XXVIII – Secretaria de Estado de Fazenda – SEF;  
 XXIX – Secretaria de Estado de Governo – SEGOV;  
 XXX – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;  
 XXXI – Secretaria de Estado de Saúde – SES;  
 XXXII – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE;  
 XXXIII – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP;  
 XXXIV – Secretaria de Estado de Turismo e Esportes – SETES;  
 XXXV – Sistema Estadual de Meio-Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA; e  
 XXXVI – Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG.

A publicação do Decreto e o conseqüente início das operações do CSC alteraram o rol de atividades transacionais nos seguintes macroprocessos: auditoria; jurídico; compras e contratos; assessoria jurídica; contratos; habilitar proponente; cadastro de materiais e serviços; viagens; patrimônio; *facilities* e execução de despesas.

A Figura 9 retrata a nova estrutura para as atividades de apoio administrativo envolvidas nos macroprocessos supramencionados modificados pelo CSC:

Figura 9 – Estrutura dos órgãos/entidades para as atividades de apoio administrativo após CSC



Fonte: elaborado pelo autor.

O Decreto Estadual nº 46.552/2014 traz, em seu Anexo I, a Matriz de Responsabilidade do Centro de Serviços Compartilhados – CSC separados por atividade, dentro de cada processo concernente a estes macroprocessos. O Quadro 2 abaixo, dentro o macroprocesso de compras e contratos, objeto de análise deste trabalho, apresenta o comparativo entre a estrutura de competências dos órgãos antes e depois do CSC sob a ótica exemplificativa dos processos de consolidar planejamento de compras, elaborar pesquisa de preço, criar processo de comprar e comprar por COTEP.



Quadro 2 – Matriz de responsabilidades (parte do macroprocesso compras e contratos), antes e após CSC

(Continua)

PROCESSO	ATIVIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL	
		ANTES DO CSC	PÓS-CSC
Consolidar Planejamento de Compras	Enviar para o CSC o planejamento de compras consolidado, pelo Portal de Compras.	Não se aplica	Órgão
	Consolidar o planejamento de todos os órgãos.	Não se aplica	CSC
	Analisar as demandas comuns e identificar as oportunidades de compras conjuntas.	Não se aplica	CSC
	Vincular itens ao planejamento de compras, pelo Portal de Compras.	Órgão	CSC
	Inserir calendário no Portal de Compras e disponibilizá-lo para os órgãos.	Não se aplica	CSC
Elaborar pesquisa de preço	Solicitar pesquisa de preço via Dynamics.	Não se aplica	Órgão
	Realizar pesquisa de preço.	Órgão	CSC
	Consolidar orçamentos e calcular média de valores de referência para gerar a pesquisa de preço.	Órgão	CSC
Elaborar pesquisa de preço	Assinar pesquisa de preço e encaminhá-la física para o órgão.	Não se aplica	CSC
	Responder ocorrência via Dynamics com o número do SIGED.	Não se aplica	CSC

(Continuação)

PROCESSO	ATIVIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL	
		ANTES DO CSC	PÓS-CSC
Criar processo de compra	Inserir solicitação de compras no Portal.	Órgão	Órgão
	Aprovar solicitação de compras pelo Portal (Aprovação da solicitação).	Órgão	Órgão
	Inserir pedido pelo Portal de Compras e anexar documentos necessários.	Órgão	Órgão
	Aprovar pedido de compras pelo Portal (Aprovação do Ordenador).	Órgão	Órgão
	Enviar documento físico para o CSC, quando necessário.	Não se aplica	Órgão
	Conferir pedido pelo Portal de Compras e solicitar correções caso necessário.	Não se aplica	CSC
	Consultar calendário de compras pelo Portal e solicitar inclusão de pedidos pendentes, caso necessário.	Não se aplica	CSC
	Instruir o processo de compras e cadastrá-lo no portal.	Órgão	CSC
	Verificar pedidos sugeridos pelo Portal de Compras e vinculá-los, caso necessário.	Órgão	CSC
Comprar por COTEP	Cadastrar lote e dados no Portal de Compras.	Órgão	CSC

(Conclusão)

PROCESSO	ATIVIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL	
		ANTES DO CSC	PÓS-CSC
Comprar por COTEP	Aprovar processo no Portal de Compras.	Órgão	CSC
	Analisar necessidade de lance inicial.	Órgão	CSC
	Cadastrar lance inicial no Portal, caso necessário e iniciar sessão de lances.	Órgão	CSC
	Encerrar processo e enviar para homologação, caso não recebam propostas.	Órgão	CSC
	Classificar fornecedores e analisar propostas, caso as propostas sejam recebidas.	Órgão	CSC
	Solicitar amostra, caso necessária.	Órgão	CSC
	Receber e analisar amostra.	Órgão	Órgão
	Comunicar ao CSC aprovação ou reprovação da amostra.	Não se aplica	Órgão
	Homologar o processo.	Órgão	CSC

Fonte: Adaptado de TOTVS (2012).

Verifica-se que, de acordo com o quadro acima, houve mudanças significativas com a implementação do CSC, seja no fluxo e descrição das atividades a serem realizadas dentro dos processos, seja na entidade responsável por esta atividade. O Decreto nº 46.552/2014 imputou ao CSC a responsabilidade central pela prestação de serviços comuns aos diversos órgãos e entidades constantes nesta regulamentação, alterando a competência e a

rotina administrativa e operacional para as atividades transacionais dentro de grande parte do Governo de Minas Gerais.

### **3.1 Funcionamento do CSC e suas Competências Legais – as Modificações na Legislação de 2014 até 2017**

A partir da publicação do Decreto de criação do Centro de Serviços Compartilhados, em 30 de junho de 2014, até junho de 2017, período final de análise deste trabalho, várias mudanças nas competências legais desta Subsecretaria ocorreram.

Logo após a criação e regulamentação do CSC através do Decreto nº 46.552/2014, cinco meses depois aproximadamente, o Decreto nº 46.656 de 28/11/2014 amplia o escopo de atuação do Centro de Serviços Compartilhados, trazendo mais atividades transacionais de outros órgãos para seu rol de competências legais. O trecho do supramencionado Decreto de novembro de 2014 elucida esta ampliação:

Art. 3º Os incisos IV, X e XV do art. 8º do Decreto nº 46.552, de 2014, passam a vigorar com a seguinte redação, ficando o artigo acrescido dos seguintes incisos XVI, XVII e XVIII:

“Art. 8º .....

IV – processar compras por dispensa ou inexigibilidade da Caixa-Escolar realizadas pela SEE;

.....

X – aquisições de almoxarifado de equipamentos de segurança do sistema prisional e do sistema socioeducativo;

.....

XV – realizar os processos de concessão de patrocínio por inexigibilidade e contratação de empresas e fornecedores para a prestação de serviços de eventos e de imprensa da SEGOV;

XVI – realizar os processos de contratação de empresas e fornecedores de publicidade;

XVII – realizar compras de alimentação para presos da PCMG;

XVIII – realizar compras de armamentos e munições para a SEDS e PCMG.” (nr)

Já o Decreto nº 46.735 de 01 de abril de 2015 apresenta a primeira grande modificação no escopo de atividades transacionais desenvolvidas pelo CSC. Grande parte dos processos concernentes ao macroprocesso de Execução de Despesas retomou o modelo

antigo, descentralizado, em que cada órgão e entidade são competentes para executar atividades de apoio administrativo.

O art. 1º apresenta esta modificação:

Art. 1º Compete aos órgãos e entidades a realização das atividades de liquidação e dos pagamentos das despesas, nos limites das demais disposições do presente decreto, bem como de seus respectivos decretos de competência.

Ainda em abril de 2015, o Decreto nº 46.748 de 30 de abril de 2015 cria o Núcleo de Assessoramento Jurídico na Cidade Administrativa, responsável pela análise jurídica nos processos de compras, contratos e termos aditivos realizados pelo Centro de Serviços Compartilhados. Já com grande parte das atividades de Execução de Despesas sendo realizada novamente pelos órgãos e entidades, o Núcleo é criado com fins específicos de atender os processos ligados aos macroprocessos de compras e contratos.

Art. 1º Fica criado o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado – NAJ-AGE – na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves.

§ 1º O NAJ-AGE integra a Consultoria Jurídica da AGE e tem a atribuição de exercer a orientação técnica das seguintes unidades localizadas na Cidade Administrativa:

I – Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado;

II – Procuradorias de Autarquias e Fundações; e

III – Núcleo de Assessoramento Jurídico do Centro de Serviços Compartilhados – CSC –, de que trata o Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014.

Art. 7º O Núcleo de Assessoramento Jurídico do CSC, subordinado à AGE, nos termos da lei complementar no 75, de 13 de janeiro de 2004, é responsável por emitir parecer jurídico nos processos de compras, bem como nos contratos e termos aditivos, oriundos do Núcleo de Compras do CSC.

O Decreto nº 46.828 de 10 de setembro de 2015 prossegue com a retomada das atividades transacionais para os órgãos e entidades, deixando a operacionalização de modo semelhante ao contexto anterior à criação e regulamentação do CSC, ou seja, descentralizada, em que cada subsecretaria era responsável pelo seu próprio processo de compras.

O Decreto nº 46.828 coloca novamente a responsabilidade pela execução de atividades ligadas ao macroprocesso de viagens dentro do Governo de Minas Gerais descentralizado nos órgãos e entidades através de suas respectivas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças – SPGF e Diretorias de Planejamento, Gestão e Finanças – DPGF. O CSC passa, a partir deste momento, a ser agente central de coordenação e orientação das viagens, sem a responsabilidade, contudo, da operacionalização das atividades correlatas.

Os trechos abaixo delinham este novo escopo de atividades e esta função gerencial do Centro de Serviços Compartilhados.

Art. 2º Ficam acrescentados ao Decreto nº 46.552, de 2014, os seguintes arts. 18-A e 18-B:

“Art.18-A Compete aos órgãos e entidades a realização das atividades de análise e processamento de solicitações de viagens, inclusive aquelas necessárias ao pagamento de diárias de viagens e adiantamentos correlatos, emissão de passagens aéreas e respectivas prestações de contas.

Art. 18-B Compete ao CSC a coordenação e orientação das atividades definidas no art. 18-A, bem como a gestão do sistema para o seu registro e controle, de uso obrigatório pelos órgãos e entidades.”

Mantendo-se esta tendência de área central e gestora, sem a responsabilidade operacional pela prestação de serviços transacionais, o Decreto nº 46.901, de 30 de novembro de 2015, trouxe a principal alteração do CSC durante seu período de funcionamento em Minas Gerais. Se em 2014, o Decreto nº 46.552/2014 apresentava o CSC enquanto Subsecretaria prestadora de serviços transacionais como sua competência primária:

Art. 1º – O Centro de Serviços Compartilhados – CSC é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e tem por finalidade a prestação de serviços transacionais aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

O Decreto Estadual nº 46.901, publicado exatos dezesseis meses depois do Decreto de criação do CSC, em 30 de novembro de 2015, colocou o Centro de Serviços Compartilhados como área central de compras, logística e de patrimônio do Estado de Minas Gerais, conforme explicitado pelo seu art. 1º:

Art. 1º O Centro de Serviços Compartilhados – CSC – é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que atua como órgão central de compras governamentais responsável pela propositura de políticas e diretrizes para a implementação de ações estratégicas de compras e da gestão logística e patrimonial do Estado e demais atribuições previstas neste Decreto.

Já como Subsecretaria responsável pela gestão central das compras em Minas Gerais, todas as demais atividades transacionais do macroprocesso de Execução de Despesas foram devolvidas aos órgãos e entidades. Se o Decreto Estadual nº 46.735 de 01/04/2015 havia excluído do CSC a responsabilidade pelas atividades ligadas aos processos de liquidação e pagamento da despesa, o Decreto nº 46.901/2015 de retorna integralmente as atividades transacionais de Execução de Despesas ao modelo anterior à criação do Centro de Serviços Compartilhados.

Art. 21-A. Compete aos órgãos e entidades a realização de todas as atividades de processos de execução de despesas, incluindo aquelas relativas à ordenação de despesas, à apropriação de empenho e respectivos reforços, à liquidação e pagamento de despesas, às respectivas anulações e, ainda, às atividades relacionadas à prestação de contas de despesas miúdas de pronto pagamento e de eventual de gabinete e à conferência de conformidade da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil por meio do RCC.

Atividades transacionais do processo de compras também voltaram a ser de competência operacional dos órgãos e entidades, tendo o CSC como responsável apenas pela execução operacional de algumas atividades específicas. Os artigos abaixo do Decreto 46.901 demonstram esta situação.

Art. 3º O art. 8º do Decreto nº 46.552, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º No que tange à formalização dos processos de compras, compete aos órgãos e entidades a realização de todas as atividades necessárias ao planejamento e processamento das licitações, dispensas e inexigibilidades de licitação em seu âmbito de atuação, inclusive aquelas relativas à realização de pesquisas de preços, elaboração de termos de referência, elaboração de editais e realização dos procedimentos licitatórios ou das contratações diretas.

§ 1º Os órgãos e entidades são responsáveis pela formalização dos contratos e de seus respectivos termos de apostila e termos aditivos.

§ 2º Fica facultado aos órgãos e entidades, conforme juízo de oportunidade e conveniência, o envio de demandas para a realização de todas as fases do processo de compras pelo CSC.

§ 3º A competência para a formalização dos processos de compras definida no *caput* não abrange as licitações realizadas por meio do sistema de registro de preços, que serão processadas privativamente pelo CSC, podendo esta competência ser delegada por conveniência estratégica. (nr)

O caráter central e gestor do CSC é reforçado por suas competências no processo de compras, tendo a Subsecretaria como área voltada para desenvolvimento, proposição e implantação de modelos de compras para o Estado de Minas Gerais a partir de novembro de 2015.

Art. 4º Ficam acrescentados ao Decreto nº 46.552, de 2014, os seguintes arts. 8º-A e 8-B:

Art. 8º-A. No que tange à formalização dos processos de compras, compete ao CSC a realização dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação para:

I – aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades atendidos pelo CSC, inclusive para a realização de contratações centralizadas e o gerenciamento dos contratos corporativos decorrentes das mesmas;

II – aquisições e contratações dos órgãos e entidades atendidos pelo CSC considerados estratégicos;

III – aquisições e contratações dos órgãos e entidades atendidos pelo CSC realizadas pelo sistema de registro de preços;

IV – aquisições e contratações necessárias ao desenvolvimento das atividades da SEPLAG;

V – aquisições e contratações necessárias ao desenvolvimento das atividades dos órgãos e entidades atendidos pelo CSC, conforme as demandas recebidas.

§ 1º Será facultativa a participação das entidades da administração indireta do Poder Executivo não arroladas no art. 2º deste Decreto nos procedimentos de licitação e de contratação direta realizados pelo CSC.

§ 2º Ato do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão definirá os bens e serviços de uso comum e os considerados estratégicos cuja licitação ou procedimentos de contratação direta serão atribuídos privativamente ao CSC.

§ 3º A centralização das aquisições e contratações definidas nos incisos I e II do *caput* será implantada de forma gradual.

Art. 8º-B. Para a realização das aquisições e contratações definidas no art. 8-A, compete ao CSC:

I – desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação de bens e serviços;

II – planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições e contratações de bens e serviços;

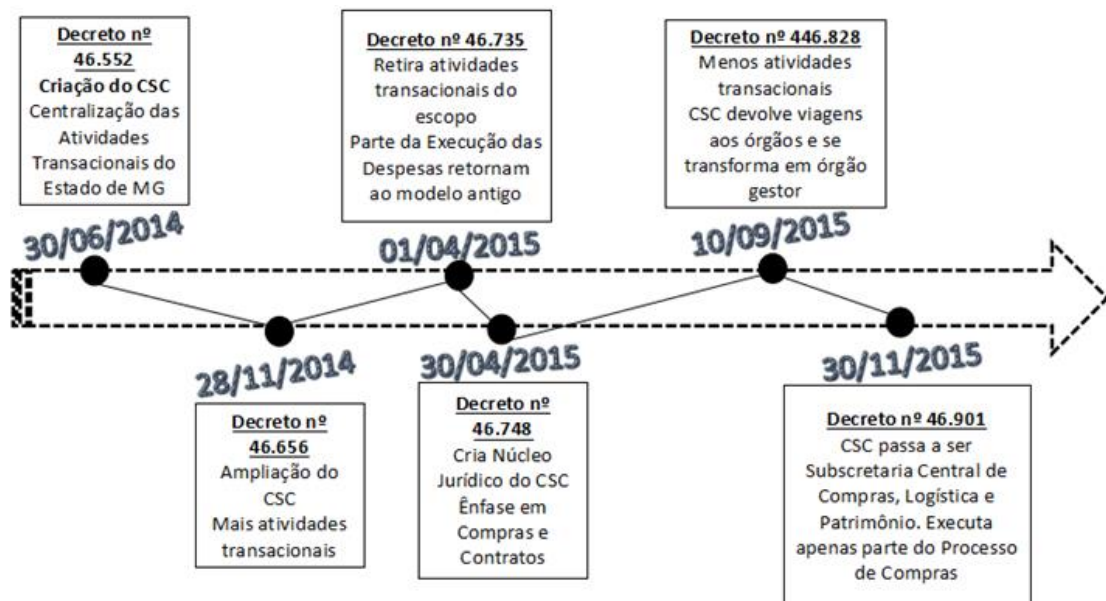


- III – planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para a realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta;
- IV – firmar e gerenciar as atas de registros de preço e os contratos corporativos relativos a licitações, aquisições e contratações de bens e serviços;
- V – orientar os órgãos e entidades na formalização e na gestão dos contratos referentes a bens e serviços de uso em comum.

Essas mudanças reforçam o desvio do CSC de seu objetivo primário, que era o compartilhamento de atividades transacionais.

A linha do tempo (figura 10) demonstra a sequência cronológica do CSC de 30/06/2014 até 30/11/2015, data do último Decreto publicado e apresentado neste trabalho, com as mudanças legais que refletiram nesta grande alteração na concepção da Subsecretaria do CSC, suas responsabilidades, competências e atividades desenvolvidas.

Figura 10 – Linha do tempo com sequência cronológica do CSC de 30/06/2014 a 30/11/2015



Fonte: elaborado pelo autor.

Após a exposição sobre a legislação e as competências do CSC, bem como a cronologia da estrutura das atividades de apoio para o Estado de Minas Gerais, o próximo capítulo irá apresentar sobre os aspectos metodológicos deste trabalho.



## 4 METODOLOGIA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os aspectos metodológicos adotados neste trabalho, a fim de que se possam ser compreendidas as estratégias utilizadas pelo autor para analisar como foi feita a implementação do CSC e as suas consequências sobre o processo de compras no Estado de Minas Gerais.

Para se chegar aos objetivos propostos, a pesquisa pode ser classificada por três categorias: quanto ao seu objetivo, quanto aos seus procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritiva, por utilizar técnicas de coleta de dados e preocupar-se em analisá-los e interpretá-los. Beuren e Raupp (2004, p. 81) aponta que a pesquisa descritiva pauta-se em identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos.

Quanto aos procedimentos, expõe-se como uma pesquisa bibliográfica e documental; “a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc.” (SEVERINO, 2007, p. 122).

O procedimento bibliográfico se enquadra no presente estudo, pois se utilizaram além de livros, tese, dissertação e monografia de graduação.

A pesquisa bibliográfica é obrigatória na maioria dos trabalhos científicos, pois é por meio dela que se toma conhecimento sobre a produção científica existente. Beuren e Raupp (2004, p. 87) ainda esclarecem que

[...] o estudante, na elaboração do trabalho monográfico, sempre se valerá desse tipo de pesquisa, notadamente por ter que reservar um capítulo do trabalho para reunir a teoria condizente com seu estudo, normalmente chamado de revisão de literatura ou fundamentação teórica.

O método bibliográfico é considerado um dos mais importantes da pesquisa, pois serve como base para outros trabalhos a serem realizados tanto na vida acadêmica quanto fora dela.

Não obstante, esta pesquisa também pode ser definida como documental, uma vez que irá recorrer a fontes sem tratamento analítico, como: tabelas, estatísticas e relatórios

da Secretaria de Planejamento e Gestão para o auxílio no estudo de caso do processo de compras do Estado de Minas Gerais antes e após a adoção do Centro de Serviços Compartilhados.

A pesquisa documental, segundo Beuren e Raupp (2004, p. 89), “baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Apesar de serem semelhantes, a pesquisa bibliográfica e a documental não possuem a mesma fonte. A respeito da pesquisa documental Severino (2007, p. 122) acrescenta que

[...] tem-se como fonte documento no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nesses casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Essa matéria prima, obtida dos documentos, é a fonte da coleta de dados. A coleta de dados, por sua vez, além de ser característica da pesquisa documental, pode ser realizada durante ou depois da ocorrência do fato.

Por fim, quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser considerada como qualitativa. A pesquisa qualitativa tem como objetivo apresentar o CSC e analisar as mudanças ocorridos após a adoção de um novo modelo no Estado de Minas Gerais, por meio de um estudo de caso de um processo de pregão.

Não foram empregados instrumentos estatísticos como base no processo de análise, uma vez que o objetivo não foi mensurar ou comparar unidades de compra do Estado no período analisado. Pretende-se descrever as mudanças ocorridas para então propor caminhos que levem a uma maior eficiência de compras por parte do governo do Estado de Minas Gerais.

Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a fim de melhor entender os contextos da implantação do CSC e os impactos decorrentes dessa mudança organizacional.

Para esta entrevista foram escolhidos pessoas com importante cargo gerencial nos diversos setores do processo de compras entre SEPLAG e CSC, além de técnico do

núcleo de compras, para colher informações mais robustas a nível operacional. Através destas entrevistas, espera-se compreender melhor a realidade vivida nos processos de compras por pregão entre os dois órgãos supracitados, respeitando cada uma de suas etapas (efetuar o pedido; realizar o processo licitatório, receber o produto e processar o pagamento).

Afim de deixar os entrevistados mais a vontade para colher respostas o mais verídicas possível, foram feitas perguntas padronizadas e sem o gravador de áudio. Para efeito didático, estes entrevistados serão posteriormente enumerados, sem no entanto terem os seus nomes expostos.

De acordo com Oliveira (2011), entrevistas semiestruturadas:

[...] podem ser definidas como uma lista das informações que se deseja de cada entrevistado, mas a forma de perguntar (a estrutura da pergunta) e a ordem em que as questões são feitas irão variar de acordo com as características de cada entrevistado. Geralmente, as entrevistas semiestruturadas baseiam-se em um roteiro constituído de “[...] uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 188), apoiadas no quadro teórico, nos objetivos e nas hipóteses da pesquisa (OLIVEIRA, 2011, p. 36).

Após expor os aspectos metodológicos deste trabalho, o próximo capítulo irá dissertar sobre a legislação do processo de compras no Brasil, a forma mais utilizada no Estado de Minas Gerais e por fim efetuar um estudo de caso comparativo entre compras anteriores e posteriores à adoção do CSC.



## **5 O PROCESSO DE COMPRAS**

### **5.1 Conceitos e Histórico**

Em todo o território brasileiro, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é quem instituiu normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a Obras, Serviços, Compras, Aliações e Locações no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todas as contratações com terceiros, serão necessariamente precedidas de Licitação, ressalvadas as hipóteses previstas expressamente no artigo 2º da lei citada.

As licitações, em todos ambientes e esferas nacionais, devem respeitar a uma série de princípios básicos, que são eles:

I. DA LEGALIDADE. A atuação do gestor público e a realização da licitação devem ser processadas na forma da Lei, sem nenhuma interferência pessoal da autoridade.

II. DA IMPESSOALIDADE. O interesse público está acima dos interesses pessoais. Será dispensado a todos os interessados tratamento igual, independente se a empresa é pequena, média ou grande.

III. DA MORALIDADE. A licitação deverá ser realizada em estrito cumprimento dos princípios morais, de acordo com a Lei, não cabendo nenhum deslize, uma vez que o Estado é custeado pelo cidadão que paga seus impostos para receber em troca os serviços públicos.

IV. DA IGUALDADE. Previsto no art. 37, XXI da Constituição onde proíbe a discriminação entre os participantes do processo. O gestor não pode incluir cláusulas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo, favorecendo uns em detrimento de outros, que acabam por beneficiar, mesmo que involuntariamente, determinados participantes.

V. DA PUBLICIDADE. Transparência do processo licitatório em todas as suas fases.

VI. DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA. O gestor deve ser honesto em cumprir todos os deveres que lhes são atribuídos por força da legislação.

VII. DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO (EDITAL OU CONVITE). A administração, bem como os licitantes, fica obrigada a cumprir os termos do edital em todas as fases do processo: documentação, propostas, julgamento e ao contrato.

VIII. DO JULGAMENTO OBJETIVO. Pedidos da administração em confronto com o ofertado pelos participantes devem ser analisados de acordo com o que está estabelecido no Edital, considerando o interesse do serviço público e os fatores de qualidade de rendimento, durabilidade, preço, eficiência, financiamento e prazo.

De acordo com Di Pietro (2002), existem seis modalidades de licitações: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. É necessário entender sobre cada uma para definir qual a melhor forma de contratação para cada ocasião em que o CSC precisar efetuar pedido de compras para o estado.

(i) *Concorrência* – o artigo 23, da Lei nº 8.666/1993, fixa os limites de valores para este tipo de licitação: superior a 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) 28 para obras e serviços de engenharia; acima de 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços de outra natureza. Quaisquer interessados podem participar desse modelo, desde que na fase inicial de habilitação comprovem, através de documentos, os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto. Essa forma licitatória ocorre no caso em que se trata de concessão de direito real de uso; de obras ou serviços públicos, de engenharia ou não; na compra e venda de imóveis (bens públicos); licitações internacionais.

(ii) *Tomada de preços* – Sob o Decreto n.º 46.311, de 16 de setembro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

(iii) *Convite* – a Administração escolhe quem quer convidar, não importa se os escolhidos estão ou não cadastrados na entidade licitadora, ou no Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF). Não requer publicação no edital. A divulgação é realizada através de afixação de cópia do convite em quadro de avisos da entidade, em lugar bem visível. Demais interessados poderão comparecer e demonstrar interesse com 24 (vinte e quatro)



horas de antecedência à apresentação das propostas. Para que a contratação seja possível, no mínimo, três propostas devem atender todas as exigências do ato convocatório. Se inexistentes três propostas válidas, a Administração deve repetir o convite, convidando mais um interessado, enquanto existirem interessados cadastrados e não convidados nas últimas licitações. Se houver manifesto desinteresse dos convidados, ou limitação de mercado, essas circunstâncias devem ser justificadas no processo de licitação, sob pena de repetição de convite. Quando inseridas na licitação condições que só uma ou outra empresa podem atender, o desinteresse dos convidados, ou a limitação de mercado, não se caracteriza e nem pode ser justificada. Para evitar repetição do procedimento, bem como conseguir maior número possível de interessados no objeto licitado, algumas entidades publicam o convite na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, também distribuem o convite aos fornecedores do ramo do objeto licitado.

(iv) *Concurso* – o edital é publicado na imprensa oficial, no mínimo, com 45 (quarenta e cinco) dias de antecedência. Destina-se a escolha de trabalho científico, artístico ou técnico com prêmio ou remuneração aos vencedores, cuja escolha será feita por uma comissão julgadora especializada na área.

(v) *Leilão* – esta forma licitatória não se confunde com o leilão de que trata o Código de Processo Civil. Versa sobre a venda de bens que não são mais úteis para a Administração Pública; de mercadorias legalmente apreendidas; de bens móveis dados em penhor; de imóveis obtidos pela Administração mediante dação em pagamento ou por decisão judicial.

(vi) *Pregão* – foi instituído pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, é regido em Minas Gerais pela Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002. É uma espécie alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência para aquisição de bens e serviços comuns. Quanto aos serviços, os padrões de desempenho e qualidade devem ser objetivamente passíveis de serem definidos pelo edital. O pregão é usado para licitações do tipo menor preço (ou maior valor, nos casos das concessões onerosas de uso), em que, diferente das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, os participantes podem competir pelo objeto por meio de oferta de lances sucessivos e decrescentes.

Tratando especificamente dos processos de compras que foram atribuídos ao Centro de Serviços Compartilhados, grande parte deles ocorre nesta última modalidade

(pregão), como definido no caput do Artigo 2º do Decreto Estadual nº 44.786 de 18 de abril de 2008<sup>3</sup>. Sendo assim, na próxima seção discutiremos mais sobre as suas particularidades e como ele ocorre.

## 5.2 Pregão

Em seu processo de compras, a Administração Pública deve se ater a virtudes extremamente relevantes para o Estado, como a poupança potencial – através da redução de custos –, as oportunidades de modernização estruturais da máquina administrativa e a competitividade da sua economia como forma de ter maior disponibilidade de recursos sempre que estes forem necessários.

Além disso, deve se ater ao artigo 3º da Lei 8666, de forma a garantir que a proposta vencedora seja aquela mais vantajosa para a administração pública, levando em conta também o desenvolvimento sustentável e os princípios constitucionais<sup>4</sup>.

O pregão, portanto, se torna um modo da Administração Pública ser mais eficiente e conseguir reduzir os gastos, o que não representa deixar de comprar, entretanto o fazer com mais eficácia, melhores preços e menores custos para a execução dos mesmos. O constante aumento da preocupação com a utilização dos recursos públicos exige um maior controle das despesas com compras. Desta maneira, gerenciar corretamente os recursos aplicados nas compras é uma alternativa complementar para aumentar a eficiência da utilização dos gastos públicos.

O pregão é uma modalidade de compras utilizada pela Administração Pública que confere maior agilidade nas aquisições de bens e serviços comuns – o que vai perfeitamente de encontro com as ideias de um Centro de Serviços Compartilhados – ao

---

<sup>3</sup> Art. 2º Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, a aquisição de bens e de serviços comuns será precedida, obrigatoriamente, de licitação pública na modalidade de pregão, preferencialmente eletrônico, nos termos do art. 4º da Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>4</sup> Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Art. 3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

inverter as fases de julgamento das propostas e habilitação, redução dos prazos mínimos para divulgação do edital e processamento das intenções de recurso em fase única.

Ele é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns – qualquer que seja o valor estimado da contratação – e a disputa é realizada por meio de uma proposta (escrita ou eletrônica), sendo permitida aos licitantes a alteração dos preços por meio de lances verbais ou eletrônicos em uma sessão pública. Conforme art. 2º do Decreto n.º 44.786/2008, contratações de bens e serviços comuns devem ser obrigatoriamente realizadas por pregão. Casos excepcionais devem ser previamente autorizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Os bens e serviços comuns citados são estes explicitados na Figura 11.

Figura 11 – Bens e serviços comuns citados

- CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS
- ✓ Bens de Consumo
  - Combustível e lubrificante
  - Gênero alimentício
  - Medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos
- ✓ Bens Permanentes
  - Veículo automotivo em geral
  - Microcomputador de mesa ou portátil ("notebook")
- ✓ SERVIÇOS COMUNS
  - Serviços de Telefonia Móvel
  - Serviços de manutenção de ar condicionado
  - Serviços de engenharia

Fonte: Decreto nº 44.786, de 18 de abril de 2008.

Segundo a legislação mineira, por meio do Decreto nº 44.786/2008, a modalidade de compras pregão é aplicável exclusivamente para as licitações do tipo menor preço (em que o menor preço oferecido para o bem ou serviço ganha a licitação), e pode ser aplicada independentemente do valor estimado para o objeto da licitação. Por fim, ela não se aplica a contratações de obras, locações imobiliárias ou alienações em geral.

Há duas formas de ser realizar o pregão: presencialmente ou eletronicamente. Na primeira, a sessão pública é presencial, embora a presença física dos licitantes não seja compulsória. Já na forma eletrônica, utilizam-se os recursos das Tecnologias da Informação e Comunicação promovendo a comunicação pela internet para a realização dos atos.

### **5.3 Alterações no Processo de Compras por meio da Implantação do Centro de Serviços Compartilhados**

A mudança na rotina de um processo é algo que deve ser feito de maneira estruturada e com acompanhamentos periódicos dos resultados alcançados. As alterações nos processos de compras, por meio da implementação do CSC, tinham como objetivo trazer economia e celeridade ao estado, através da padronização dos procedimentos de compras e, principalmente, da centralização dos pedidos.

Anteriormente à implementação do CSC, o estado possuía dezenas de órgãos com estruturas com competência para realização das compras, ou seja, mesmo que fosse necessário fazer a compra de materiais idênticos os órgãos poderiam fazê-lo de maneira isolada, o que poderia gerar maiores custos dos produtos e serviços e, também, aumentar o custo de operacionalização dos processos. Diante disso, o CSC surgiu como proposta de centralizar as atividades transacionais dos órgãos e entidades alocados na Cidade Administrativa, dentre elas, as compras, e gerar, conforme relatado, economia e celeridade.

Após a implementação do CSC, as etapas para que seja realizada uma compra estão divididas conforme relatado a seguir.

O órgão demandante entrega ao CSC o termo de referência nos moldes da contratação que precisa efetuar e o insere no Portal de Compras (sendo necessária a aprovação do diretor do órgão para esta inserção). O CSC, então, instruiu o processo físico para que o edital fosse elaborado e a licitação feita na modalidade mais adequada para o objeto de compra. Diversas vezes diferentes órgãos demandam o mesmo produto; então, ao centralizar o processo, podem se unir as demandas de forma a efetuar a compra apenas uma vez e então redistribuir para os órgãos.

O CSC conduz todo o processo até o final de sua contratação e, após finalizada a compra, devolve ao órgão para homologação do processo e a gestão do contrato

(recebimento do pedido e execução da despesa correspondente). O desenho do processo pode ser visualizado na Figura 12:

Figura 12 – Desenho do processo



Fonte: TOTVS (2012).

Na tentativa de se verificar se a implantação do CSC no governo do Estado de Minas trouxe eficiência administrativa aos processos transacionais, foi feito um estudo de caso, para verificar as mudanças que o CSC ocasionou no processo de compras.

Para tanto, foi coletado no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais<sup>5</sup> dois processos semelhantes – compra de licenças de software –, para atender à demanda da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, sendo um deles realizado em 2013 (Processo número 1501546 000001/2013 – anterior a implantação do CSC) e um deles realizado em 2015 (Processo número 1501560 000074/2015 – após a implantação do CSC). Os relatórios dos processos de compra analisados foram extraídos do Portal de Compras e encontram-se no anexo deste trabalho.

Após a análise dos referidos processos, foi possível verificar os seguintes aspectos:

- O primeiro processo (1501546 000001/2013) tinha como especificação do objetivo a licença de software de conteúdo educacional, realizado antes da implantação do CSC, de modo que todas as etapas dessa aquisição foram realizadas dentro da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Esse foi criado no Portal de Compras em 05 de julho de 2013 para uma aquisição na modalidade Pregão, tendo sido homologado em 01 de agosto de 2013. Dessa feita, é possível

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Compra estadual – Disponível em: <<http://www.compras.mg.gov.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

apreender que da data da criação até a finalização do processo de pregão, decorrem 27 (vinte e sete) dias corridos.

ii) O segundo processo (1501560 000074/2015) tinha como especificação do objeto a licença de *software* GTM Pró, realizado após a implementação do CSC, de modo que todas as etapas dessa aquisição seguem o fluxo apresentado na Figura 12, com as funções divididas entre o órgão e o CSC. Esse foi criado no Portal de Compras no dia 21 de maio de 2015 para uma aquisição na modalidade Pregão, tendo sido homologado em 05 de agosto de 2015. Dessa feita, é possível apreender que da data de criação até a finalização do processo de pregão, decorrem 76 (setenta e seis) dias corridos.

A partir dos aspectos relatados, foi possível verificar que no caso estudado, dois processos de compra por pregão com objetos semelhantes levaram tempos bastante distintos para sua execução, sendo que o processo conduzido pelo CSC levou cerca de 3 (três) vezes o período de tempo de execução do que o realizado integralmente pela SEPLAG.

Considerando que a análise apresentada não correspondeu à expectativa quanto a maior eficiência na realização dos processos de compra por pregão no CSC, foi feito um levantamento bibliográfico e entrevistas para buscar identificar quais foram os possíveis aspectos que levaram a esse resultado.

O primeiro ponto, destacado por Vimieiro (2016, p. 67), foi a adoção complicada do sistema CRM Dynamics pelo CSC. Este era o sistema responsável pelos fluxos de solicitações de serviço ao CSC, e nele também era possível consultar materiais de orientação do CSC, esclarecer dúvidas sobre os processos e solicitar informações. Todavia, foram apresentadas muitas falhas na aplicação deste sistema: em primeiro lugar, a falta de comunicação direta entre as partes – a comunicação era feita apenas via canais de comunicação online –. Segundo que a solicitação era pessoal, e apenas o solicitante tinha acesso às informações, então no caso de uma ausência ou inatividade do servidor o processo permanecia parado por um período de tempo, uma vez que outros servidores não recebiam avisos desta inatividade.

Não obstante, o sistema não permitia alterações ou correções, então no caso de erro ou cancelamento era necessário abrir um novo pedido, gerando retrabalho. Por último, a

falta de integração entre os sistemas – entre CRM Dynamics e o Portal de Compras, por exemplo – foi um grande entrave, pois era necessário incluir as mesmas informações em dois ambientes, gerando novamente uma sensação de retrabalho e uma maior burocracia no processo.

De acordo com relatos de técnicos entrevistados do CSC (entrevistados IV e V) e corroborado por Vimieiro (2014), outros entraves no processo de compra ocorriam ainda na pesquisa de preços, gerando uma falha na comunicação entre o órgão demandante e o operador no CSC.

Em determinados momentos as falhas ocorriam ora pela falta de conhecimento técnico do responsável por fazer a pesquisa, ora pela demora do demandante em responder possíveis chamados ou mesmo pelo servidor que necessitava do produto ou serviço estar em alguma regional do estado e não conseguir especificar a sua demanda para a linguagem operacional do CSC. Todas essas variáveis tornavam o prazo estipulado pelo CSC para responder a pesquisa de preços – 10 dias – difícil de ser cumprido.

Um fator destacado pelo entrevistado número IV (coordenador da célula de serviços do núcleo de compras) foi o fato de o CSC iniciar as suas atividades sem um Termo de Referência (TR) padrão. Este padrão foi sendo criado com a subsecretaria já em funcionamento e teve de ser revisto por várias vezes. Isso fez com que os órgãos tivessem que ser repetidamente treinados; ainda assim, muitas vezes o TR ficava incompleto e tinha de ser devolvido aos órgãos demandantes, gerando mais atraso no processo de contratação. Embora este processo inicial não contasse nos 52 dias previstos para a realização do pregão no CSC, na percepção do órgão demandante, o CSC estava demorando mais para realizar a compra do que os órgãos de origem (antes do CSC). Isso fez com que essa ineficiência fosse atribuída ao CSC.

Concomitantemente, segundo constatado pela entrevistada número V (técnica do núcleo de compras) era sobre as constantes respostas a questionamentos e impugnações ao Edital que demandavam apoio dos órgãos demandantes para continuidade, e a dificuldade no contato com os técnicos dos órgãos poderia levar a perda de prazos e com isso o adiamento da licitação. Os técnicos não reconheciam as falhas na formulação de demandas e mais uma vez atribuíam todo o ônus para o centro de serviços compartilhados.

Além disso, (PEREIRA, 2014, p. 40) relatou uma série de possíveis fatores de dificuldade para iniciar as operações no CSC; muitos servidores simplesmente foram designados para essa função – sem receber o devido treinamento – o que gerou um grande desnivelamento de conhecimento, mesmo entre os funcionários responsáveis por funções semelhantes. Isso gerou grandes dificuldades, na medida em que se despende mais tempo e verba para capacitar o servidor com o projeto já iniciado.

Como consequência direta deste desnivelamento, puderam ser percebidas constantes perdas de prazo dentro das células<sup>6</sup> do CSC, uma vez que os servidores não capacitados possuíam um ritmo mais lento do que o padrão. Por conta disso, segundo o entrevistado número I (Diretor de Logística e Aquisições) os melhores técnicos eram redirecionados para as células mais desorganizadas a fim de dar celeridade aquela célula. Todavia, tal ação gerou problemas na gestão da equipe, uma vez que os servidores encaravam esse remanejamento como uma espécie de “punição” por ter um bom conhecimento.

Foi relatado, também, pelos entrevistados III e IV que uma das premissas de um CSC é que todos os órgãos devem ser tratados de maneira igualitária, por isso a recomendação é que as demandas sejam feitas com antecedência e tempo hábil para que todos os procedimentos sejam executados no tempo correto. Todavia, cada órgão entendia que deveria receber atenção diferenciada, pois sua solicitação era especial.

Por fim, muitas vezes o CSC atuou como um órgão regulador – em que os processos chegavam e retornavam por diversas vezes para os órgãos com pendências jurídicas (como nos termos de referência, por exemplo) –, desviando da sua finalidade que claramente é ser um órgão operacional, pois foi depositado nele a incumbência de efetuar as compras para o Estado e com isso deixar para os órgãos exercerem com mais eficiência as atividades que eram de sua expertise. Essa última análise foi corroborada pelo entrevistado II e pelo entrevistado número IV.

Após apresentado o estudo de caso e as análises pertinentes sobre os possíveis motivos do mesmo não corresponder à eficiência esperada, o próximo capítulo irá apresentar as considerações finais do autor.

---

<sup>6</sup> Células são subdivisões da Subsecretaria de Centro de Serviços Compartilhados, criadas para agir de forma proativa na gestão dos processos de compras e estabelecer técnicas de acompanhamento de processos para identificação contínua de possíveis melhorias e oportunidades.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de compras para governo do Estado de Minas Gerais vem sendo modernizado nos últimos anos, buscando sempre maximizar a eficiência, seja dando mais celeridade aos processos ou através da redução dos custos para os órgãos. O Centro de Serviços Compartilhados foi adotado após um estudo de viabilidade buscando centralizar toda a atividade meio para que os órgãos pudessem concentrar seus esforços em suas atividades finalísticas.

No entanto a adoção do CSC foi feita de forma problemática, com etapas fundamentais sendo feitas com a subsecretaria já em funcionamento, e, frente a diversos possíveis aspectos que poderiam prejudicar o seu funcionamento, vimos através de entrevistas, observações e pesquisas documentais que alguns deles se concretizaram. Segundo observado e também relatado nas entrevistas, alguns possíveis fatores de insucesso demonstrado no Quadro 1 – seção 2.4 – acabaram se realizando, entre os quais se destacam: i) Gestão Pública ainda incipiente no Brasil; ii) Conflito entre as praticas altamente profissionalizadas do CSC (Ex: visão cliente-fornecedor, acordos de nível de serviço, excelência de serviço, etc) e as praticas existentes no serviço publico; iii) receio de perder poder.

Assim sendo, decretos foram alterando aos poucos o escopo do CSC, e, aos poucos, as atividades do processo de compras estão retornando para os seus órgãos de origem. Após o Decreto nº 46.828/2015, em que o CSC passou a executar menos atividades transacionais tornando-se mais um órgão gestor, houve grande perda em relação ao projeto inicial. Por fim, o Decreto nº 46.901/2015, em que ele passou a executar apenas parte do processo de compras, pode ser considerado como um xeque-mate<sup>7</sup> ao projeto inicial do CSC na CAMG. Após esta data, muitas das atividades operacionais já haviam retornado para os órgãos de origem, e a subsecretaria supracitada exercia atividades em grande parte gerenciais do processo.

Por fim, o compartilhamento de serviços se apresenta como uma alternativa moderna e que tem dado certo por diversas organizações – em sua maioria privadas – de todo

---

<sup>7</sup> Xeque-mate é uma expressão advinda do jogo de tabuleiro xadrez para identificar o fim da partida.

o mundo, mas para a realidade da Cidade Administrativa de Minas Gerais ainda não se mostraram eficientes e capazes de melhorar substancialmente o processo de compras estadual.



## REFERÊNCIAS

BAIN & COMPANY. Centros de Serviços Compartilhados: uma solução definitiva para os processos administrativos? 2004. Disponível em: <[http://www.bain.com/bainweb/publications/publications\\_detail.asp?id=16524&menu\\_url=publications\\_results.asp](http://www.bain.com/bainweb/publications/publications_detail.asp?id=16524&menu_url=publications_results.asp)>. Acesso em: 1º out. 2017.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. **Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 2003. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 3 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA, Cicero. **Centros de Serviços Compartilhados como Instrumento de Gestão Regional no Setor Público**. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Paulo, 2010.

FERREIRA, C.; BRESCIANI, L.; MAZZALI, L. Centro de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 4, p. 378-403, out./dez. 2010.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Decisions and design choices for the development of shared services arrangements and its relationships. **6th Annual ISOneworld Conference**, Las Vegas, April 1.113, 2007a.

MAGALHÃES, C. **Passo a passo para planejamento, estruturação, estratégias e processos de um Centro de Serviços Compartilhados**. São Paulo: Conexões Educação Empresarial, 2009.

MARTINS, Vicente de Paula; AMARAL, Francisco Piedade. A consolidação da prática de serviços compartilhados. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, Santos, v. 4, n. 1, p. 158-189, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/142.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.786, de 2 de dezembro de 2011. Contém o regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44786&ano=2008>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 45.794, de 2 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45794&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.735, de 1º de abril de 2015. Altera o Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014, que regulamenta o Centro de Serviços Compartilhados – CSC. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46735&ano=2015>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.748, de 30 de abril de 2015. Cria o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado – NAJ-AGE – na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46748&ano=2015>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.828, de 10 de setembro de 2015. Altera o Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014, que regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados – CSC –, e o Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46828&ano=2015>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.901, de 30 de novembro de 2015. Altera o Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014, que regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados – CSC –, e o Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46748&ano=2015>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em administração. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011. Disponível em: <[https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual\\_de\\_metodologia\\_cientifica\\_-\\_Prof\\_Maxwell.pdf](https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PEREIRA, Lucas Salles de Amorim. **Centro de Serviços Compartilhados no Estado de Minas Gerais**: uma abordagem segundo a análise neoinstitucional. 2013. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia de trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHULMAN, D.; HARMER, M.; LUSK, J. **Shared services**: agregando valor às unidades de negócios. São Paulo: Makron Brooks, 2001.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. São Paulo: EPU, 1987.

ULBRICH, F. Adopting shared services in a public-sector organization. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 4, n. 3, p. 249-265, 2010.

VIMIEIRO, Josiane. **Mudança organizacional na Administração Pública**: análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, n. especial, p. 79-88, 2002.