

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Ana Clara Bueno Chaib

GESTÃO DO PROCESSO DE COMPRAS: ESTUDO DE INDICADORES NO CASO
DA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA SEGURANÇA PÚBLICA - MG

Belo Horizonte

2019

Ana Clara Bueno Chaib

GESTÃO DO PROCESSO DE COMPRAS: ESTUDO DE INDICADORES NO CASO
DA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - MG

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte
2019

C4248g Chaib, Ana Clara Bueno.
Gestão por indicadores no processo de compras [manuscrito] : estudo de caso da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública - MG / Ana Clara Bueno Chaib. – 2019.
[4], 77 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Simone Cristina Dufloth

Bibliografia: f. 75-77

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública – Eficiência administrativa – Minas Gerais. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 658.713(815.1)

Ana Clara Bueno Chaib

Gestão do Processo de Compras: estudo de indicadores no caso da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública - MG

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Simone Cristina Dufloth (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Cláudio Burian Wanderley (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Leonardo Carvalho Ladeira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Sou grato a minha família. O amor que recebo de todos eles é a força que me fez quem sou hoje, sem sua paciência e incentivo chamais teria chegado até aqui;

Agradeço aos meus amigos do Ensino Fundamental e Médio. Que me acompanharam e me trouxeram as maiores alegrias, que marcam minhas melhores memórias e que me engrandecem cada dia mais. Também aos novos amigos, que marcaram minha estadia na faculdade. Que tornaram cada parte dessa jornada mais leve e feliz. Carrego-os com todo o carinho em meu coração, com a certeza de que ainda os terei presentes em muitos momentos de minha vida;

Sou grato aos professores e funcionários da Fundação João Pinheiro. Para além da exposição de conhecimentos acadêmicos, pude presenciar exemplos de dedicação ao interesse público. Destes, agradeço principalmente a minha orientadora, Simone Dufloth. Sem sua ajuda e apoio esse trabalho não poderia ter sido concluído, sua atenção e disposição tornou agradável esse processo árduo de construção;

Cumprimento meus colegas da João Pinheiro Jr, que são meu maior orgulho e inspiração durante a graduação, foi por meio dessa experiência que conheci utilização do indicadores para a gestão, assim, foram os primeiros a me incentivar nesse trabalho, e devido a isso e tanto mais agradeço a vocês;

Por fim, sou grato ao meu companheiro, Gustavo, que me apoiou e me incentivou mais que todos nesse trabalho, que esteve ao meu lado em cada etapa deste e que mesmo quando ia mal nunca deixou de acreditar na sua conclusão.

Resumo:

O aumento da demanda da população por noções de responsabilização fazem evoluir no Estado a importância do discurso em prol da potencialização da eficiência, assim surge a necessidade de novas ferramentas e metodologias que podem auxiliar nesse processo. Entre esses instrumentos está a mensuração de desempenho organizacional por meio de indicadores, que objetiva aferir a evolução da organização frente às metas definidas. A área relacionada às compras públicas revelam uma demanda especial, esse setor que apresenta grande movimentação de Recursos Públicos é constante alvo de apurações legais e se vê em uma posição reativa, dificultando a mensuração do desempenho. O presente trabalho tem como objetivo analisar a gestão por indicadores nos processos de compras da Secretaria de Justiça Segurança Pública de Minas Gerais. A pesquisa qualitativa desenvolve-se de forma exploratória, sendo executada por meio de um estudo de caso. Os resultados obtidos, principalmente através das entrevistas e averiguação das ferramentas de acompanhamento no setor, demonstram a necessidade de um aumento da utilização dos indicadores como forma de controle no processo de compra pública eficiente.

Abstract:

The increase of popular demand of accountability make the government evolve the importance of raise the efficiency, that way comes up the necessity over new methodologys that can help that procedure. In between those devices there is the mensuration of organizational performance through indicators, that try to show the growth of the organization regarding to the choosen goals. The department of public shopping bring a special demand, that department presents a great resource movement and because of that is recorrently aimed of legal inquiry, that way they use a reactive acts, that makes it difficult to mesure the performance. The present research has as an objective analyze the use of indicators at the management at the shopping procedure of the Department of Justice and Public Security at Minas Gerais. The qualitative resarch evolve by exploratory resarch using the case. The results found, using interview and inquire of the tracking tools used by the department, presents the need of rising the uso of indicators as a way of control of the procedure of shopping to make it more effective.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Demonstração de divisão dos processos pelos núcleos a partir do SEI – pag. 38

TABELAS

Tabela 1: Compilado de pontos positivos e negativos das ferramentas utilizadas pela diretoria de compras da SEJUSP – Belo Horizonte – 2019

Tabela 2 – Número de respondentes em relação à sua percepção sobre a necessidade e sobre o uso de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte – 2019 – pag.57

Tabela 3 – Número de respondentes em relação à sua percepção sobre o acesso de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte – 2019 – pag.58

Tabela 4 - Número de respondentes em relação à sua percepção sobre a importância de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte – 2019 – pag. 59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SEJUSP – Secretária de Justiça e Segurança Pública

SEAP – Secretaria de Administração Prisional

SESP – Secretaria de Segurança Pública

DCO – Diretoria de Compras

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

OKR – Objectives and Key Results

KPI - Key Performance Indicator

PDCA – Plan, Do, Check and Act)

RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	GESTÃO POR INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6
2.1	Indicadores de gestão: métodos.....	6
2.2	Indicadores aplicados às áreas fim e meio.....	10
2.3	Indicadores e sua utilização: importância para compras públicas.....	12
3	GESTÃO DE INDICADORES NAS COMPRAS PÚBLICAS	18
3.1	Compras públicas.....	18
3.2	Gestão de indicadores nas compras públicas: exemplos de casos.....	22
4	METODOLOGIA	26
5	GESTÃO DO PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA.....	29
5.1	A secretaria – estrutura, organização e funcionamento.....	29
5.2	A diretoria – estrutura, volume de compras, licitações e panorama geral.....	32
5.3	Etapas realizadas.....	33
6	GESTÃO DE INDICADORES NA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	39
6.1	Ferramentas de acompanhamento da Diretoria de Compras.....	39
6.2	Utilização das informações.....	55
6.3	Fraquezas e forças da gestão de indicadores na Secretaria Estadual de Segurança e Justiça.....	66
7	CONCLUSÕES	71
8	REFERÊNCIAS.....	75
9	APÊNDICES	78

1 INTRODUÇÃO

O processo de compras públicas, respaldado pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988, se trata de um processo de grande movimentação e gasto de recursos públicos e se faz foco constante dos órgãos de auditoria e controle. Em grande parte, a preocupação dos agentes envolvidos no processo é com sua legalidade podendo relegar aspectos voltados à eficiência e/ou eficácia do processo, em segundo plano. Não obstante, a necessidade do cumprimento legal, a eficiência e a eficácia do setor público devem envolver também instrumentos de controle e acompanhamento que venham a contribuir com o bom uso dos recursos públicos.

O aprimoramento da gestão de processos que lidem diretamente com tais recursos, especialmente no que se refere às compras públicas, a partir das contratações advindas dos processos licitatórios e demais processos de compras é de suma importância para os órgãos públicos. Tais contratações públicas, quando bem-sucedidas nestas instituições, são capazes de impulsionar transformações sociais, econômicas e políticas no mundo contemporâneo.

Portanto, o uso de boas práticas de governança pode estar associado ao desenvolvimento econômico e à racionalidade de recursos públicos. Nesse sentido, evidenciar e registrar estes fenômenos apontados, de cunho gerencial e econômico, poderá contribuir para a retificação de procedimentos utilizados por esta instituição pública, com intenção de tornar os processos de aquisição de bens e serviços mais eficientes e menos dispendiosos.

Nesse sentido, a melhora dos mecanismos de controle sobre tais processos é importante. Os mecanismos de controle são intimamente ligados a capacidade de transparência, responsabilização e eficiência, uma vez que ele permite o acompanhamento estratégico do processo. Indicadores podem ser aliados para esse controle, permitindo uma absorção objetiva dos resultados e dados claros e exatos em relação ao critério observado.

O seguinte trabalho tem como objetivo analisar a gestão por indicadores nos processos de compras da Secretaria de Justiça Segurança Pública de Minas Gerais. Especificamente, o estudo a) identifica os principais indicadores de controle e de acompanhamento dos processos de compras da Diretoria de Compras da Secretaria de Justiça Segurança Pública; b) identifica os principais instrumentos e metodologias da gestão de indicadores utilizados no processo de compras das

Diretoria de Compras e; c) investiga os principais pontos fortes e fracos da gestão de indicadores na Diretoria de Compras para a melhoria do processo.

O presente trabalho está dividido em 14 tópicos. O primeiro tópico foi a Introdução, que apresentou contextualização e problemática, objetivos e justificativa do estudo e neste momento detalhará a estrutura do trabalho.

No segundo e terceiro capítulos, serão abordados o referencial teórico, destacando os conceitos e uso de indicadores e compras públicas, apresentando diversas opiniões e autores. Serão abordadas metodologias e indicadores e seu uso na gestão, além de sua aplicação nas áreas meio e fim, e por fim sua inserção na administração pública. De outra forma às compras públicas serão empregadas uma introdução legal e uma comparação a outros estudos já expostos na literatura.

A metodologia se apresenta como quarto capítulo, na qual serão descritos os procedimentos adotados para alcançar os objetivos do estudo de caso sobre o processo de compras realizados pela DCO da SEJUSP. O quinto capítulo faz apresentação ao objeto de estudo, a Diretoria de Compras da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, explicitando sua organização e funcionamento, da mesma forma é apresentado o processo de compra em si, contido na organização objeto dos estudos.

Os resultados alcançados serão apresentados e discutidos no sexto capítulo deste trabalho acadêmico. No sétimo serão apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, bem como as impressões geradas dele como sugestões para a Instituição estudada. Para concluir, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas no corpo do trabalho, apêndice e anexos.

2 GESTÃO POR INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os indicadores, quando utilizados na administração pública, tem a capacidade de assistir os gestores públicos garantindo informações claras e objetivas. Eles fornecem suporte às decisões ao gerar informações confiáveis e precisas, assim possibilitando aos gestores que não sejam realizadas a partir de conhecimentos intuitivos ou de opiniões pessoais.

“A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação”. (Brasil, 2012, p. 16). Os indicadores são informações sistematizadas que descrevem em valores uma situação, permitindo que ela seja observada de forma clara e objetiva.

Na administração Pública a existência de indicadores assim pode ser de muito valor, permitindo que decisões sejam tomadas de maneira mais assertiva e imparcial.

2.1 Indicadores de gestão: métodos

Indicador é o dado, muitas vezes apresentado de modo gráfico e visual, que representa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização. Os indicadores têm como principal função medir e criar insumos para a tomada de decisão, ele não é um fim, é um meio para que ações embasadas sejam realizadas de modo a alcançar melhoria em um ponto estratégico acompanhado pela organização.

Os indicadores possuem alvo e metrificam a situação atual da organização, possibilitando que seja facilmente assimilado se este alvo foi ou não alcançado e se a situação atual é boa ou ruim. Além disso, ao serem determinados conduzem a atenção do corpo técnico para ações que possibilitem seu atingimento. Os indicadores podem funcionar como demonstrativo de resultado, uma vez que são sensíveis a ações no processo, uma vez que é implementada uma atividade com intenção de melhora pode-se observar o indicador de modo a analisar se tal ação foi eficiente para o objetivo.

Segundo Filho (2014), o modelo PDCA (plan, do, check, act) envolve os momentos de planejamento, ação, checagem e atuação. Nele, os indicadores servirão para observar de forma clara na fase de checagem dos resultados se aquela ação trouxe melhoras ou prejuízos para o processo, avaliando se ele ocorre de forma satisfatória ou não. Os indicadores, no entanto, não surgem com a necessidade de constatação de resultado. Eles são concebidos na fase de planejamento, onde são levantados objetivos, periodicidade e viabilidade para que tais indicadores se apresentem como métricas capazes de monitorar e acompanhar em todo o processo, a capacidade institucional de execução do trabalho.

No próprio planejamento de atividades existirá uma priorização das ações executáveis, recortadas pela limitação de recursos e pela existência de empecilhos de natureza técnica ou operacional. Muitas vezes as soluções apresentadas se configuram como rasas ou superficiais, não atingindo a raiz do problema, de modo que, suportada pela teoria de Pareto, onde é apresentada a hipótese de que 80% dos efeitos provêm de 20% das causas (das Neves e Freire, 2016), se possa alcançar um resultado considerável com uma parcela pequena de esforço. Os problemas superficiais necessitam de soluções elaboradas e mesmo assim apresentam pouco resultado, enquanto problemas raiz apesar de mais complicados de serem identificados podem apresentar resultados em cadeia melhores.

Takashina e Flores (apud Ferreira e Rigueira, 2013, p. 74-75) apontam os seguintes critérios para a geração de bons indicadores:

- seletividade ou importância – com o objetivo de captar um requisito-chave do produto ou do processo;
- simplicidade e clareza – para que haja uma fácil compreensão, para a consequente aplicação nos diversos níveis da organização, numa linguagem acessível;
- abrangência – objetivando ser suficientemente representativa, inclusive em termos estatísticos, do produto ou do processo a que se refere; devendo priorizar indicadores representativos de situação ou contexto global;
- rastreabilidade e acessibilidade – para permitir o registro e a adequada manutenção e disponibilidade dos dados, resultados e memórias de cálculo, incluindo os responsáveis envolvidos, sendo, neste caso, essencial a pesquisa dos fatores que afetam o indicador (os dados podem ser armazenados em meio eletrônico, relatórios e outros);
- comparabilidade – permitindo a facilidade para realizar comparação com referenciais apropriados, tais como o melhor concorrente, a média do ramo e o referencial de excelência;

- estabilidade e rapidez de disponibilidade – pois o indicador precisa ser perene e gerado com base em processamentos padronizados, incorporados às atividades do processador, permitindo fazer uma previsão do resultado, quando o processo está sob controle;
- baixo custo de obtenção – utilizando unidades adimensionais ou dimensionais simples, tais como porcentagem, unidades de tempo e outros.

Para a priorização das atividades, ou mesmo para o entendimento de quais pontos podem ser gargalos do processo, se faz necessário o destrinchamento do problema. Esquemas tais como árvore de problemas ou espinha de peixe podem ser facilitadores nesse momento, uma vez que eles relacionam causas para o problema central, facilitando a tomada de decisão para a atuação em causas que podem ser mitigadas, evitando os esforços em pontos que por premissa não podem ser alterados.

O diagrama de espinha de peixe de acordo com Coutinho (2019) é uma ferramenta que potencializa a identificação de causas raiz de problemas a partir da organização do raciocínio. Ele relaciona o efeito a ser analisado com as causas mais influentes. Para Lanz e Lanz (2015), os diagramas de árvore facilitam a visualização de relacionamentos de decomposição das causas e consequências de um foco problema. Além disso, podem ser utilizados como árvores de decisão e ferramentas para estabelecer um valor ou resultado esperado para um determinado número de relacionamentos dependentes que foram mapeados.

Os modelos que fazem uso dos indicadores de objetivo chave ou os indicadores de processo chave tem um modelo de execução parecido com o descrito pelo método PDCA, sobretudo na fase de checagem, uma vez que eles observam, no segundo caso, quais são os processos ou subprocessos mais importantes para que a organização continue evoluindo, no primeiro se trata dos objetivos mais alinhados e relevantes à estratégia da organização que possam atuar como um termômetro a cerca de sua performance.

Para Castro (2016), nem todo indicador é chave e nem todo deve ser usado para medir desempenho. A quantidade de Indicadores Chave da organização precisa ser reduzido, deve haver priorização quando forem criados. É possível medir muitas informações, mas devem ser escolhidas somente algumas para acompanhamento mais próximo.

No caso dos objetivos chave, esses representam a priorização da organização e como metodologia, Segundo SEBRAE (2019) OKR (Objectives and

Key Results) apresenta a possibilidade de cascatear as metas entre os setores ou corpo técnico, proporcionando que cada agente possua uma meta própria que contribui em âmbito final com o objetivo que se quer alcançar. Um exemplo pode ser o objetivo de maior celeridade nos processos, onde cada área ou colaborador poderá, a partir da melhora dos tempos em sua fase do processo, contribuir.

Castro (2015), ainda coloca que a metodologia do OKR apresenta metas mais imediatistas, podendo ser trabalhado em ciclos menores que os anuais. Sendo possível utiliza-lo em ações de curto e médio prazo. Sendo tanto os objetivos globais quanto os objetivos individuais pensados como forma de participação, onde os objetivos globais serão alcançados a partir das metas individuais. O uso da priorização em objetivos pode ser uma alternativa para ambientes complexos de grandes organizações, e sua capilaridade abarcar mesmo pequenos setores.

A definição dos processos chave permite por outro lado um enfoque maior em atividades que possuam uma contribuição direta para o objetivo fim da organização, ou a nível micro possa atuar como focalização de esforços a um processo com gargalo significativo. Para Torres (2017) o OKR permite a definição de metas que promove o alinhamento e engajamento de toda empresa para alcançar objetivos de forma mensurável.

A utilização dos objetivos chave pode, portanto, ser mais efetiva quando se espera que os indicadores recaiam sobre toda a organização, enquanto os processos chave podem ser melhor utilizados quando se trata de construção de planos de ação.

Os indicadores chave de desempenho são uma forma de estabelecer foco onde mais é estratégico na organização, é uma forma não só de evitar se perder em outros objetivos e se atentar ao ponto definido, os indicadores chave conseguem dar alinhamento a equipe, especificando o foco da organização. Existem tipos diferentes de indicadores que podem ser acompanhados, um exemplo deles são:

os indicadores de produtividade: que podem estar relacionados à produtividade hora/colaborador. Ou seja, estes correspondem ao uso dos recursos da empresa a partir da avaliação das entregas.

os indicadores de qualidade: caminham lado a lado com os indicadores de produtividade, uma vez que ajudam a compreender qualquer desvio ou não-conformidade ocorrida durante um processo produtivo. Um exemplo pode ser considerado o nível de avarias de um produto, no qual a quantidade de danos ocorridos durante um período é comparado ao nível de aceitação estabelecido.

indicadores estratégicos: são aqueles que auxiliam na orientação de como a empresa se encontra com relação aos objetivos que foram estabelecidos anteriormente. Eles indicam e fornecem um comparativo de como está o cenário atual da empresa com relação ao que deveria ser. (Endeavour, 2015)

Um exemplo de indicador que pode ser seguido no cenário de compras públicas, relacionado à produtividade é relacionado a tempo gasto por processo, sendo possível subdividi-lo em etapas desse e dessa forma compreender quanto tempo é efetivamente gasto para o tramite final do processo no setor. Ainda nas compras públicas pode ser avaliado como qualidade o número de vezes que o processo retorna a área demandante devido a falhas na solicitação.

O modelo de indicador chave pode ser utilizado para a tomada de decisão, sendo atemporal enquanto as prioridades e estratégia da organização permanecer a mesma. Ele possibilita a avaliação e comparação com resultados passados, permitindo que seja percebido uma melhora ou piora da organização nas etapas do processo. Para Teixeira, (2005) o KPI (Key Performance Indicator) corresponde a uma ferramenta interna para a resolução de um tipo de problema que as empresas têm e que nem sempre sabem como lidar. A partir da criação desse relatório para cada centro de custo é possível se estabelecer os pontos chaves, facilitando a ação dos gestores, nos gastos fora de controle.

2.2 Indicadores aplicados às áreas fim e meio

Para Belmonte (2008), área fim é aquela que compreende as atividades essenciais e normais para as quais a organização se constituiu, ligada principalmente a sua cadeia de valor. É o seu objetivo a atuação mercado ou atribuição social, no caso do estado é considerado área fim aquelas que atuam sobre a população ou a manutenção do Estado. A área meio é aquela não relacionada, diretamente, com a atividade fim organizacional, e que sua principal função é de gerar insumos e sustentar as áreas fim.

Para Jorge e outros (2010), as áreas meio, apesar de sua grande força e estruturação, foram criadas sob o objetivo simples de se manter as áreas fins em pleno funcionamento e permitir que essas consigam cumprir seus papéis. Áreas meio foram geradas a partir da possibilidade de redução de custos gerada pela

centralização de processos de fornecimento de insumos e recursos, esses que poderiam ser realizados em menor proporção nas próprias áreas fins são então movidos de modo a aumentar a eficiência pelo aumento da escala.

A legitimação de sua existência se corrobora pela Teoria das Vantagens Comparativas, que defende a relação de suas partes em que cada uma delas conseguirá manter uma maior produtividade em um produto específico, dessa forma, conduzindo a um benefício e situação vantajosa, onde um indivíduo se especializa na produção de um item. Para Justen Filho (2002), Ao concentrar seus esforços em uma determinada variedade de bens, há uma maior possibilidade da instituição conseguir estabelecer boas práticas e otimizações, de modo a melhorarem a qualidade do objeto, além de conseguirem uma redução de custos na produção propiciado pela economia de escala.

Sua existência, uma vez estabelecida é de difícil dissolução, e se tornam imunes a cobrança por melhoras e inovações, às quais as áreas fins são vulneráveis sobre a constante pressão pela criação, e sua substituição de projetos e políticas mais eficientes. A área meio sem uma potencial concorrência tem sua eficiência medida a partir de sua capacidade de cumprir com as demandas das áreas fim. Confundindo dessa forma com a eficácia de resolução dessas solicitações.

Jorge e outros (2010) ainda apresentam que a utilização dos indicadores para a gestão de desempenho tende a diminuir quando fora das áreas fins das instituições. Metas pouco claras, uma rotina de trabalho voltada para a solução de demandas e até a alta dependência de resultados das áreas fins tornam a gestão da área meio menos prioritária à visão das posições de lideranças e o corpo técnico mais propenso a não mensurar informações dos processos.

A implantação de sistemas de medição e avaliação de desempenho são condições necessárias ao desenvolvimento do processo gerencial de melhoria. Sistema esse que deve encontrar formas de medir e avaliar aspectos como a eficiência e a eficácia. Princípios sobre quais o processo licitatório se realiza, de forma a levar a melhor oportunidade, de modo impessoal, pelo menor custo a contratação da administração pública.

Paladini (2011) conceitua indicadores como desempenho demonstrado por resultados em índices numéricos. Estes, segundo Van Bellen (2002), tem o objetivo principal de unir, quantificar e simplificar informações deixando-as mais claras, bem como de melhorar o processo de comunicação. Com informações claras

é possível gerar transparência dos dados do processo. Essas informações ainda permitirão a tomada de decisão, uma vez que tornados dados mensuráveis é possível atuar sobre eles com assertividade.

No entanto, quando analisadas as dinâmicas de ambas as áreas se têm que a fundo, as áreas fim em geral, são guiadas por cronogramas e políticas com início, meio e fim, enquanto as área meio são acionadas por demandas. Dessa forma é mais fácil para que estruturas da área fim possam realizar planejamentos de longo prazo, contando com metas cuidadosamente formuladas e que direcionam esforços para seu cumprimento; enquanto as estruturas da área meio se veem em um ambiente cuja rotina de trabalho depende quase que unicamente de terceiros e apresentam grande dificuldade de formular metas, principalmente quando a utilização de indicadores são entendidas, em número razoável de situações, como não aplicáveis pelos próprios agentes da área meio.

Assim a área meio se mostra necessitada de uma gestão mais objetiva e transparente de seus processos, revelando com mais consistência os gargalos que poderão concentrar esforços para sua melhoria. Para Elg (2007) *apud* Cunha, Dutra e Binotto, (2016) os indicadores são um sistema que transforma dados de entrada em informações úteis para vários tipos de decisões na organização.

A área de compras, em si, apresenta muita pressão por resultados econômicos e que cumpram com as necessidades dos demandantes, ao mesmo tempo em que se veem balizados pelas leis rígidas que preveem o processo, que leva a uma mentalidade em que o processo deve seguir a lei e que isso é o suficiente para ser considerada uma compra de sucesso. Devido ao elevado volume de trabalho, o núcleo constantemente se vê focado em cumprir com as demandas presentes e não conseguem fazer planejamentos fidedignos de médio e longo prazo.

2.3 Indicadores e sua utilização: importância para compras públicas

O Estado, estrutura política e organizacional com poder soberano, teve diversos papéis atribuídos a ele desde sua criação, sendo um deles o de prover as necessidades da população. Entende-se que para manter sua legitimidade de ação ele precisa se mostrar eficiente em sua atuação. Os conceitos de *accountability* e transparência permeiam esse campo, expondo as exigências da população de um governo mais responsável e eficiente. Uma das principais cobranças no sentido de

responsabilização e transparência são os gastos públicos, liderados principalmente pelas compras.

A área de compras sofre grande pressão nesse sentido, uma vez que representa a maior saída de capital público, revertendo este em capital privado a partir das empresas que fornecem os bens ou serviços preteridos. Sendo um ponto crítico para os gastos do governo e dessa forma passível de erros e corrupção, o processo de compras foi se tornando cada vez mais regulamentado e previsível de forma a ter sua auditoria e fiscalização facilitados. Balizados pelos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e principalmente da legalidade, como apresentado no 3º artigo do caput da Lei 8666/93.

Haring (*apud* Jorge e outros, 2010) ainda percebe a dificuldade de se desaliar os gastos das áreas meios que são intrínsecas a ela dos gastos relativos a atividades-fim que devido a divisão de tarefas e centralização das aquisições e da dispersão do consumo acabam sendo indevidamente atribuídas a ela. Esse controle pode também ser pouco sistematizado deixando nebuloso esses limites e impedindo uma noção clara da situação, portanto a formalização desse controle separadamente pode ser útil a essas áreas meio, por outro lado, pode se assumir que os custos da área meio são custos indiretos das atividades da área fim da organização.

O modelo de análise de desempenho cogitado procura, nesse sentido, separar as despesas e metas físicas discerníveis como intrínsecas à atividade-fim, daquelas que são de função e alcance estritamente intermediários, características próprias da atividade-meio da organização avaliada. Em outras palavras, esse modelo incorpora a recomendação de que, sempre que possível, uma atividade-meio seja registrada como insumo e custo do tipo de atividade-fim correspondente – assistência, ensino e pesquisa no caso do Ipec (Haring *apud* Jorge e outros, 2010).

As normas e procedimentos gerais por um lado reforçam a segurança dos agentes que o executam, mas, também, podem implicar no enrijecimento do processo. Pautadas por essas diretrizes estão os objetivos, os princípios e as modalidades licitatórias, e dentre seus principais objetivos estão a garantia da observância do princípio da isonomia entre os licitantes, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Segundo o manual de procedimento da Advocacia Geral da União, 2014, o procedimento concatenado para a escolha daquele que prestará o serviço,

executará a obra ou fornecerá os bens visando atender às necessidades da Administração Pública caracteriza ato administrativo formal, a exigir dos agentes públicos envolvidos a observância das normas e princípios aplicáveis e a demonstração da legalidade e regularidade da despesa e da execução do contrato, verdadeira inversão de ônus probatório que afeta a presunção de legitimidade atribuída aos atos administrativos. O que motiva os pregoeiros a se manter unicamente regidos pela lei, por receio de que qualquer atitude além dessas, sejam entendidas como um desvio.

No entanto ao processo legalmente enrijecido soma-se ainda a cultura de área meio, voltada para o cumprimento de demandas e que acredita ser esse seu objetivo e sua forma de mostrar eficiência, o que pode implicar na dificuldade de implementação de metas e indicadores como postura de incentivo, a área técnica se põe como resistente e se protege com embasamento legal. É nesse sentido que indicadores utilizados para o acompanhamento do processo obtém maior vantagem, uma vez que são entendidos como criação de base de dados e informações comparativas e não como uma forma de pressionar o corpo técnico para aumentar seu ritmo de trabalho e produtividade.

“A grande demanda de aquisições, a constante atualização da legislação administrativa e a complexidade do procedimento de compras públicas no Brasil, demanda do órgão público um constante monitoramento das fases pelas quais o procedimento licitatório percorre, e se este cumpre todos os requisitos legais necessários para sua efetivação.” (Brito e outros, 2017, p. 6). Para os autores, o que pode ser a primeira vista uma desvantagem pode se traduzir em oportunidade, uma vez que o monitoramento já é necessário e sua sistematização pode ser um facilitador na tomada de decisões, se apresentando como um dado monitorado e possibilitando comparações com o mesmo dado fornecido em momento diverso, facilitando o apontamento de causas e melhorias.

Os indicadores são uma maneira de quantificar resultados e esforços direcionados de modo a se tornarem de fácil compreensão e, portanto, auxiliar na tomada de decisão na instituição, demonstrando de maneira clara pontos de sucesso e de atenção e que de maneira geral não são afetados por pontos fora da curva. Para Elg *apud* Cunha, Dutra e Binotto, (2016) os indicadores são um sistema que transforma dados de entrada em informações úteis para vários tipos de decisões na organização.

A área de compras públicas é foco constante dos órgãos de auditoria e controle, assim, a grande preocupação dos agentes envolvidos no processo é com sua legalidade, sendo a eficiência deixada a segundo plano. No entanto, ambos os princípios, legalidade e eficiência, podem andar lado a lado, pois como toda organização, o processo é potencial espaço para a implantação de indicadores de desempenho, de forma a monitorar seu desenvolvimento, tanto na perspectiva qualitativa quanto na quantitativa. Realizar um monitoramento dessa área não só inclui aspectos de aprimoramento da gestão, mas também de boas práticas de transparência.

A implantação de sistemas de medição e avaliação de desempenho são condições necessárias ao desenvolvimento de um processo de melhoria gerencial. Sistema esse que deve encontrar formas de medir e avaliar aspectos como a eficiência e a eficácia. Realizando o processo licitatório de forma impessoal, pelo menor custo de contratação a Administração Pública.

A utilização de indicadores em um processo seria vantajosa, segundo Neely e Powel (2004) por possibilitarem o entendimento do que está acontecendo dentro da organização e de como introduzir aperfeiçoamentos. Possibilitando que medidas de acordo com a realidade da situação sejam aplicadas, proporcionando melhoras constantes no processo. Uma vez que seria facilitada a localização de gargalos de desperdício de tempo, recurso financeiro ou mesmo potenciais fases problemáticas do processo, e assim seria possível medidas de menor esforço que teriam um impacto considerável no macroprocesso.

Dessa forma possibilitando a criação de metas e o direcionamento de seus esforços nesse sentido, a partir desse momento os indicadores se tornam, segundo Verweire e Van den Berghe (2004) um sistema de medição, que quantifica o grau com que os agentes alcançam seus objetivos. E permite a criação de planos de ação para a melhora no longo prazo.

Segundo a análise de Kuwaiti *apud* Cunha, Dutra e Binotto, (2016), indicadores de resultado estão atrelados uma coleção de atividades relacionadas desenhadas para, ao identificar e coletar dados, transformá-los em informações de desempenho relevantes, compreensíveis e factíveis, que permitam a avaliação precisa da extensão em que os objetivos estratégicos, táticos e operacionais foram alcançados.

A criação de indicadores permite a internalização dos valores importantes para a instituição que o aplica e pode, portanto, direcionar seus agentes no sentido que é mais apropriado para o alcance desses objetivos. Os indicadores por fim, ainda se utilizam de metas que, durante sua vigência atuam como um propósito, e uma vez alcançados ou não, quando perdem sua vigência passam a servir de outra forma, sendo base de dados para novas estimativas e criação de novas metas ou mesmo, quando utilizadas em espaço temporal maior e replicada em quantidade, para a criação de comparativos da variável em questão e observação de tendências no decorrer do tempo.

Dessa forma, a área de compras pode criar bases de dados perenes e de fácil comparabilidade. Além de poder dispender tempo com a internalização de seus objetivos pelos agentes, com a criação de uma cultura que inclua a presença dos indicadores.

A sistematização constante de dados históricos relevantes possibilita que decisões e ações sejam tomadas, uma vez que quantificam a eficiência e eficácia de ações passadas por meio da aquisição, separação, classificação, análise, interpretação e disseminação de dados adequados Kennerly e Neely (2002). Segundo os autores, a utilização de dados internos ao setor é preferível, no entanto muitas vezes não existe o registro destes, gerado pelo descuido de antigos gestores em seu registro. Assim sendo, é possível comparar os resultados informados com resultados de áreas similares em outras organizações, no Estado isso é facilitado pelo contato entre diretorias, em que apesar de se haver objetos de compras diferentes muitas vezes o processo em si pode ser comparado.

A utilização de Indicadores de Resultado, para Cunha, Dutra e Binotto, (2016) se configura como processo onde avaliar é atribuir valor àquilo que se considera relevante, face a determinados objetivos, identificando em qual nível de desempenho se encontra e visando a promoção de ações de melhoria. Utilizando de um conjunto de métricas para quantificar a eficiência e a eficácia das ações. Essas métricas podem segundo Santos, Beltone Howick (2002) indicar ao decisor informações a respeito do grau de alcance dos objetivos organizacionais e de quão bem se está desempenhando as atividades.

Para Tapinos, Dyson e Meadows *apud* Cunha, Dutra e Binotto, (2016) a criação de indicadores inteligíveis e claros, que estejam na rotina diária dos colaboradores são um fator com significativa influência em sustentar o alcance das

metas organizacionais e a eficiência e eficácia do processo de planejamento estratégico. Com a apresentação dos indicadores, os agentes conseguem ter contato com os pontos de atenção e prioridade que a organização considera de maior valor, assim conseguem focar e entender a instituição, a partir do que ela presa mais. Se, a partir dos valores da organização, é possível conhecê-la externamente, para o entendimento interno e principalmente setorial, cabe aos indicadores, que permitem a priorização e sentimento de realização quando alcançados.

3 GESTÃO DE INDICADORES NAS COMPRAS PÚBLICAS

A importância da existência de uma gestão por indicadores nas compras públicas permeiam os princípios da contratação pela Administração Pública, tal qual colocado pelo caput da Lei 8.666/93, onde eficiência tem um papel de destaque. É possível pela gestão por indicadores, como visto anteriormente, uma facilitação da compreensão dos dados, uma vez que eles se tornam claros e objetivos.

Esse capítulo será dividido entre compras publicas, onde se analisará as questões legais que regem o processo e exemplos de caso onde foi investigado a utilização da gestão por indicadores em outros entes da Administração Pública.

3.1 COMPRAS PÚBLICAS

O processo de compras deriva-se de uma necessidade de obtenção de um produto ou serviço que não pode ser produzido ou realizado pelo ente que empreende o ato de compra, necessários para o cumprimento de suas atividades fim. No Brasil as compras públicas são pautadas por processos diferenciados da compra privada, sendo a Licitação o meio obrigatório, excetuando-se os casos delimitados em lei, para a contratação de quaisquer bens ou serviços.

Pode-se definir licitação como um procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas entre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2005).

3.1.1. Evolução das normas relativas a compras públicas

As compras publicas foram apresentadas à doutrina legislativa ainda em 1862, a partir do Decreto Lei nº 2.926. Este regulamentava as aquisições dos serviços e já apresentava princípios similares aos regem o processo na atualidade, tais como a publicidade do processo, pensada para a atração de concorrentes, e a fixação de prazos limites para a colocação de propostas. Anterior à Constituição Federal de 1988 ainda foram apresentados o Decreto Lei nº 4.536/1922 que tornava obrigatória a Concorrência Pública para contratações com valor acima do

estabelecido, definia casos que exigiam o regime de licitação e por fim apresentava uma fase de análise de idoneidade do participante.

Após essa legislação, o Decreto Lei nº200 de 1967 estipula os Princípios da Licitação, estabelecendo os aspectos presentes no edital e exigindo sua publicação em imprensa oficial. Em 1968 essas determinações passam a valer também em estados em municípios a partir da Lei nº 5.456/1968.

Em 1988 o processo de compras públicas foi instituído pela Carta Magna que estabelece que todo contrato administrativo deve ser precedido de uma licitação, também delimita que estas devem apresentar condições igualitárias a todos os concorrentes. O artigo 37 da Constituição Federal de 88 versa da seguinte forma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. –Brasil, 1988

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11)

Devido à necessidade de complementação em Lei que incidisse diretamente por sob o processo licitatório foi instituída a lei 8.999/93, conhecida como Lei das Licitações e contratos.

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. –Brasil, 1993

Tal legislação apresenta que o objetivo dos processos licitatórios perpassa por garantir a observância do princípio da isonomia, selecionando a proposta que seja mais vantajosa à administração pública e favorável à promoção do desenvolvimento sustentável. E será “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.” (Brasil, 1993)

A Lei de Licitações e Contratos uniformiza normas gerais sobre o tema de modo que todos os entes sigam uma padronização mínima em suas atividades na área. Assim, permitindo segurança e facilidade, isto porque “se cada ente estatal consagrasse institutos e soluções distintas para as suas licitações e contratações (...), o resultado seria a inviabilidade da ampla competição e o surgimento de obstáculos ao livre acesso às contratações administrativas” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 15). As normas apresentadas na Lei 8.666/93 são de âmbito federal e, portanto, não podem ser contrariadas por legislação de esfera subnacional.

Após a Lei nº 8.666/93, outras legislações foram estabelecidas visando trazer mais celeridade e inovação ao procedimento, adaptando-se as novas demandas da Administração Pública. Posteriormente, foi de interesse público a inserção da modalidade pregão a licitação, como modalidade principal. Dessa forma a Lei 10.520/02

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. – Brasil, 2002

3.1.1.1 Modalidade de licitação pregão: evolução normativa

O pregão é a modalidade de licitação utilizada em maioria dos casos de compras atualmente, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor da licitação. Essa modalidade implica em ganhos de celeridade, apoiado na simplificação dos seus procedimentos, com a habilitação apenas do licitante classificado e a homologação após adjudicação. Além disso, a possibilidade de ofertas de lances potencializa a redução dos valores contratuais, beneficiando o erário público. Ambas as vantagens conduzem o processo ao princípio constitucional da eficiência.

De acordo com a legislação citada a cima, foi instituída para o âmbito estadual, a lei 14.167/02 que:

Dispõe sobre a adoção, no âmbito do Estado, do pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. -Minas Gerais 2002

E é complementado pelo Decreto 44.786/08 cujo conteúdo aborda a determinação do formato pregão para a aquisição de bens em Minas Gerais

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.

Art. 1º Este Decreto estabelece normas e procedimentos para a realização de licitação na modalidade de pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e de serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Parágrafo único. As normas e os procedimentos deste Decreto aplicam-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes do Estado, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado. –Minas Gerais 2008

Por fim, a Lei 12.462 de 2011 institui o regime diferenciado de contratação, onde, caso esteja contemplado por ela, a administração pública poderia comprar por outro regime.

Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo;

VII - das ações no âmbito da segurança pública;–Brasil, 2011

Porém, independentemente do que essas leis estabelecem, todas elas subordinam-se a Constituição Federal de 1988 e, assim, devem obedecer obrigatoriamente aos Princípios Administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que delimitam a atuação da Administração Pública.

O processo de compras na administração pública é de suma importância, e o respeito legal é imprescindível, uma vez que toda contratação administrativa, seja ela decorrente de um procedimento licitatório ou realizada de forma direta, deve mirar duplo objetivo: proporcionar à Administração Pública a possibilidade de realizar negócios mais vantajosos, ou seja, a busca da relação custo-benefício que seja ótima, e assegurar a democratização do acesso a quaisquer interessados, vedando-se a admissão, previsão, inclusão ou tolerância de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. (AGU, 2014)

3.2 GESTÃO DE INDICADORES NAS COMPRAS PÚBLICAS: EXEMPLOS DE CASOS

Devido à grande importância da utilização e monitoramento de indicadores na área de compras públicas sua apresentação já ocorreu a áreas acadêmicas. Estudos de caso que apresentam o processo em autarquias e órgãos municipais e se pautam, sobretudo, pela implementação do modelo de monitoramento a partir do uso de indicadores, demonstram uma percepção sensível a gargalos. Possibilitando uma análise rápida dos pontos de melhoria, potencializando o aperfeiçoamento constante das compras nestes órgãos públicos.

a) Exemplo 1: Prefeitura de Biguaçu-SC

O exemplo do processo de compras da prefeitura de Biguaçu na Região da grande Florianópolis, no estado de Santa Catarina realizado em 2015, onde foi analisado, dentro da Secretaria de Administração municipal, a diretoria de licitações, as compras do ciclo anual 2015. Dessa forma o autor tentava perceber a utilização de indicadores ou sua possível aplicação, chegando a propor novos indicadores frente a não existência destes no primeiro momento. (Cunha, Dutra e Binotto, 2016).

O exemplo a nível municipal apresenta sua importância a partir de um significativo aumento das demandas populares por eficiência governamental e aponta que indicadores podem ser uma medida para tal, sendo claros e diretos apontam onde a Administração Pública tem se mostrado suficiente e onde tem pecado.

O estudo pretendia criar um modelo de melhora constante, de forma que participativamente a equipe possa apresentar ações para criar o controle atualmente inexistente da licitação no município. A partir da criação de clusters de similaridades nas preocupações dos agentes foi criada uma lista de pontos de atenção a serem trabalhadas, seja a partir de indicadores seja a partir de metas pontuais, como a introdução na rotina de um relatório ou um planejamento geral.

b) Exemplo 2: Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas da Fundação Oswaldo Cruz

A experiência registada em 2009 sobre o uso dos recursos orçamentários no Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas da Fundação Oswaldo Cruz, onde se analisou a tipicidade dos processos de compras na área meio desse instituto nos anos de 2004 a 2007 (Jorge e outros, 2010).

A experiência da Fiocruz apresentada nesse estudo apontou para a utilização de indicadores e acompanhamento de resultados na área fim da organização, entendendo que sua utilização na área meio resultaria em uma dupla contagem da operação, uma vez que estes são insumo para a área fim. Existe, nesse estudo, uma preocupação em apontar a utilização de recursos em sua extensão de impacto, quando as compras públicas são realizadas para suprir uma demanda da área fim, quando são para atuação de apoio ao exemplo da iluminação ou serviço de telefonia, ou quando, por fim, para uso da própria área de compras. O estudo contrapõe em sua extensão as diferenças e implicações de uma gestão na área meio, que é tida como supridora das demandas da área fim.

Esse estudo apresentou um foco maior em indicadores de custo das compras, avaliando atividades de apoio e suporte, além de aprofundar nas modalidades de compras e objeto, conjecturando suas incidências e relevância no planejamento da organização. Avaliando assim o ticket médio de cada um dos tipos e qual seu efeito sobre a organização, podendo sugerir indicadores que possam prever a economicidade do processo.

Foi abordado também o impacto que a questão legal tem sobre o processo e sobre a moral dos agentes, ao mesmo tempo que os guia e prevê com segurança suas ações, pode enrijecer o processo que sofre por pressões internas da organização, a partir de cobranças das áreas demandantes.

c) Exemplo 3: Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

Por fim, o exemplo do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados que se analisa a implantação de um sistema de indicadores de resultado na área de compras. Observando os gargalos existentes nos processos e gerando medidas corretivas, a experiência demonstra ainda a resistência dos setores a entrada dos indicadores (Brito, Almeida e Brito, 2017).

Nesse estudo foi ressaltada a importância da transparência em eficiência do estado desde o século XX, com o *new public management*, com os avanços da gestão pública. Avaliou nesse ponto a profissionalização da Administração Pública, a partir de modelos de gestão já dominados pelo setor privado e possam promover mudanças exigidas pela sociedade globalizada. O estudo do Hospital Universitário presou ainda por indicadores que estejam aliados ao aumento de produtividade do setor.

Na perspectiva estratégica, é o desempenho que avalia o andamento da organização frente aos objetivos e metas estabelecidos em todos os níveis organizacionais. (Brito, Almeida e Brito, 2017). Segundo os mesmos autores, a função dos indicadores é manter em “rédeas curtas” o desempenho da organização, de forma a prevenir o gestor de eventuais surpresas durante o processo de gestão. É com esse objetivo que o estudo encontra seu objeto no setor de compras, visto que sua morosidade prejudicaria o funcionamento excelente do hospital, o aspecto tempo é muito trabalhado, sobretudo no que se refere a sua má utilização, processos pouco planejados são contemplados nos indicadores propostos, uma vez que o estudo apresenta que a produtividade mais baixa ou a morosidade se proviam de erros e retrabalhos.

Assim como os estudos apresentados, o trabalho atual se pautará pelo estudo de caso de um ente da Administração Pública no que tange ao processo de compras e seu aproveitamento a partir de indicadores, dessa forma, como será melhor apresentado no capítulo a seguir, que trata da metodologia, iniciará uma

discussão focada no trabalho da Diretoria de Compras da Sejusp MG e sua utilização de indicadores.

4 METODOLOGIA

A metodologia estabelecida para o presente trabalho foi realizada como explicitada a seguir. Primeiramente, quanto à classificação da pesquisa, trata-se de uma pesquisa exploratória, que tem como base primordial o estudo de caso da Diretoria de Compras da Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica foi fundamentada, predominantemente, pela literatura das áreas de administração pública, compras públicas e gestão de indicadores. A pesquisa documental envolveu consulta à legislação sobre compras públicas e sobre a Secretaria de Justiça e Segurança Pública, bem como em bases de dados disponibilizadas pela Diretoria de Compras, além de documentos internos e sistemas informatizados. O estudo coletou dados nas principais ferramentas utilizadas pela Diretoria, como o Sistema Eletrônico de Informação (SEI), o Portal de Compras de Minas Gerais e por fim, as ferramentas não institucionalizadas, tais como planilhas, tabelas, agenda compartilhada e pastas do setor. Essa pesquisa possuía duas intenções, a primeira de compreender a capacidade e funcionamento da diretoria e a segunda de perceber o nível de internalização e uso das ferramentas na rotina dos núcleos e servidores.

Além disso, foi realizada pesquisa de campo por meio de entrevista individual e questionário com atores considerados chave no processo de compras da Secretaria de Justiça e Segurança. Foram entrevistados o diretor da DCO e um representante de cada um dos núcleos executores, sendo eles: compras, registro de preços, orçamento, instrumentos, pregão, recurso e contabilidade.

As entrevistas (Apêndice I e II) obedeceram um roteiro semiestruturado comum, tendo somente o Diretor de Compras respondido a um roteiro direcionador diferente dos demais. Seus roteiros foram pensados de modo a abordar de maneira ampla as rotinas dos agentes no processo de compras e o uso de ferramentas para o controle destes, por fim de modo a inquirir sobre a percepção e abertura destes a esses instrumentos. Tentou-se abordar de forma mais direta também a existência de metas e indicadores, no entanto devido a uma negativa enfática em quase todas as entrevistas foi necessário mudar a abordagem, analisando “informações

sistematizadas” ou “informações acompanhadas” e assim também foi necessária a adaptação da entrevista do gestor em relação ao uso dessas.

A entrevista com roteiro semiestruturado ao mesmo tempo que fornece norte para o fluxo da entrevista, possibilita a flexibilidade necessária para que as perguntas se adaptem às informações prestadas pelo entrevistado, principalmente pelo fato que por se tratarem de agentes que executam somente uma fase do processo eles não detém o conhecimento sobre todas as perguntas em todos os núcleos.

A pesquisa se apresenta como qualitativa, de forma que ressalta-se também que a escolha por entrevistas se deve ao cargo, função e ao nível de compreensão dos agentes por sua rotina e percepções únicas, uma vez que são eles que fazem, ou não, uso das ferramentas e que veem valor na sistematização de dados e implementação de indicadores no setor. Uma pesquisa puramente bibliográfica apresentaria a visão de acadêmicos ou profissionais de outro âmbito e visto que o objeto de pesquisa desse projeto é a organização em questão, não haveria melhores atores para apresentar a situação. Uma pesquisa puramente documental também poderia não apresentar a realidade do processo de compras na Secretaria de Justiça e Segurança Pública uma vez que estes refletem um espaço de cumprimento de normas e premissas que algumas vezes são adaptadas pelo executor do processo para se adequar melhor as suas necessidades. E dessa forma, não se poderia julgar o projeto como concluído sem ouvir os responsáveis pelo processo.

Dessa forma, entre os meses de setembro e outubro foram realizadas as 8 entrevistas dispostas nesse projeto. Ao final das entrevistas foi ainda aplicado um questionário (Anexo III) de múltipla escolha com todos os membros do setor, tendo conseguido um total de 18 respostas dentre os 19 servidores alocados na diretoria.

Os questionários foram respondidos de forma anônima em relação a percepção dos próprios atores quanto à sua rotina de trabalho e seu entendimento quanto à percepção da diretoria como ambiente único. Nesse questionário se relacionavam 11 informações percebidas e apontadas em entrevistas como de relevância para o processo de compras, as questões legais foram tratadas em informações que esbarram em orientações expressas em lei, uma vez que seu respeito direto foi tomado como premissa para a execução da atividade. Sobre cada informação era solicitado que o respondente apresentasse o desejo pela informação,

o uso dela em sua rotina, e que a nivelasse em acesso e importância da informação, cada um deles em relação a si próprio e a diretoria, totalizando 88 critérios. Foi utilizado o termo informação uma vez que a terminologia de indicadores se mostrou desconhecida ou em alguns momentos objeto de aversão dos técnicos.

Para melhor organização desse trabalho optou-se por dividir a análise das pesquisas de campo em três espaços; o primeiro deles referente as ferramentas, o segundo ao uso das informações obtidas e por fim, o terceiro que se relaciona a uma percepção geral sobretudo as dores da diretoria, que enfrenta a adaptação de duas rotinas em um espaço comum, onde técnicos das antigas SESP e SEAP tentam criar um modelo comum.

5 GESTÃO DO PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

A apresentação do objeto de estudo desse trabalho ocorrerá nesse capítulo. Dessa forma se mostra importante tanto a apresentação da secretaria em si, como também da diretoria de compras e seu funcionamento. Para isso, foram utilizados como fonte de dados aqueles disponíveis na Lei 23.304/19 que apresentou a criação da secretaria, assim como disponibilizados no portal de compras, mapeamentos de processos da diretoria e manuais utilizados pelo setor, assim como as coletadas em documentação interna, tais como o SEI ou arquivos e pastas internas.

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) foi criada a partir da junção da Secretaria de Segurança Pública (SESP) e da Secretaria de Administração Prisional (SEAP), a maior parte das atividades permaneceram inalteradas com essa junção, tendo as políticas preservado seu espaço e organograma. A área meio no entanto foi considerada como subsecretaria repetida, nas duas estruturas e aglutinada em uma única quando ocorreu a junção. Assim, a Diretoria de Compras é hoje composta por servidores provenientes de ambas as diretorias, além de ter herdado os processos em tramitação e arquivo das duas entidades.

5.1 A SECRETARIA – ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) foi criada a partir de uma reforma administrativa da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, por meio da Lei 23.304, de 30/5/2019. A competência da Secretaria está assim descrita, no artigo 39, da referida Lei:

Art. 39 – A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp –, órgão responsável por implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

I – às políticas estaduais de segurança pública, para garantir a efetividade das ações operacionais integradas, conjugando estratégias de prevenção e repressão qualificada à criminalidade e à violência e gerindo a política de segurança relativa à prevenção ao uso de drogas, com vistas à promoção da segurança da população,

de modo integrado com as corporações que compõem o sistema estadual de segurança pública;

II – à integração das atividades de inteligência de segurança pública no âmbito do Estado, zelando pela salvaguarda e pelo sigilo da informação e coibindo o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados;

III – à política prisional, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade sejam tratadas com o respeito e a dignidade inerentes ao ser humano, promovendo sua reabilitação e reintegração social e garantindo a efetiva execução das decisões judiciais;

IV – à política socioeducativa, visando a interromper a trajetória infracional de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade;

V – às ações necessárias à adequação de todas as políticas públicas estaduais às orientações e normatizações estabelecidas na Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – Susp;

VI – à elaboração, no âmbito de suas competências, das propostas de legislação e regulamentação em assuntos do sistema prisional e de segurança pública, referentes ao setor público e ao privado, bem como à cooperação com o desenvolvimento das políticas relativas ao aprimoramento dos organismos periciais oficiais.

Parágrafo único – Terão prioritariamente a interlocução da Sejusp, que poderá, inclusive, atuar como interveniente, no que couber, os convênios, credenciamentos, termos de cooperação e afins:

I – firmados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública ou outras pastas e órgãos do governo federal, relativos à segurança pública;

II – relativos à Justiça Penal.

Ainda de acordo com o previsto na Lei 23.304/19 a SEJUSP conta com a estrutura básica das secretarias do estado de Minas Gerais, o que infere na existência de Gabinete, Assessoria Jurídica, Assessoria de comunicação e Assessoria Estratégica. Somam-se a estas as estruturas hierárquicas que contam com: Subsecretaria de Inteligência e Atuação Integrada; Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade; Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia; Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo e o Departamento Penitenciário de Minas Gerais.

Além dessas estruturas a SEJUSP também apresenta as Assessorias de Gestão de Parceria Público-Privada e Outras Parcerias e de Acompanhamento Administrativo; a Comissão Processante Permanente; e o Gabinete Integrado de Segurança Pública; sendo responsável ainda pela Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública – CCPSP; o Conselho Estadual de Segurança

Pública e Defesa Social; o Conselho Penitenciário Estadual; o Conselho de Criminologia e Política Criminal.

A subsecretaria de Inteligência e Atuação Integrada apresenta a Superintendência do Observatório de Segurança Pública e a Superintendência de Inteligência e Integração da Informação, ambas com duas diretorias subordinadas cada, ainda a essa subsecretária se subordinam a Superintendência Educacional de Segurança Pública, e a Superintendência de Integração e Planejamento Operacional, com três diretorias que a elas respondem cada; e por fim é responsável também pelas Unidades Prediais Integradas de Região Integrada de Segurança Pública e Área Integrada de Segurança Pública.

A estrutura de Prevenção à Criminalidade conta em seu organograma com a Superintendência de Políticas de Prevenção à Criminalidade, com quatro diretorias a ela subordinadas; duas Assessorias, de Gestão com Municípios e Supervisão do Termo de Parceria e de Gestão de Ativos Perdidos e Apreendidos em Favor da União; por fim, é responsável também pelas Unidades de Prevenção à Criminalidade.

A estrutura de Atendimento Socioeducativo contempla as Superintendências de Atendimento ao Adolescente, com quatro diretorias a ela subordinadas e a de Gestão Administrativa, a primeira com quatro diretorias subordinadas a ela e a segunda três; e por fim também é responsável pelas Unidades Socioeducativas de Privação e Restrição de Liberdade.

A Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia, contempla as Superintendência de Apoio à Gestão Alimentar; Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação; ambas com três diretorias a elas subordinadas e as Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças, Superintendência de Recursos Humanos, com quatro diretorias a ela subordinadas; e a Superintendência de Infraestrutura e Logística, com quatro diretorias as elas subordinadas. É sob a responsabilidade da Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças que a Diretoria de Compras se encontra.

O Departamento Penitenciário de Minas Gerais, por fim tem em seu organograma presentes a Superintendência de Segurança Prisional e a Superintendência de Gestão de Vagas, ambas com duas diretorias; a Superintendência de Humanização do Atendimento, com sete diretorias; e a Assessoria de Informação e Inteligência Prisional.

A SEJUSP conta com seu maior corpo administrativo na Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), mas gerencia aparatos institucionais em todas as regiões do Estado por meio principalmente da Administração Prisional e Socioeducativa, além das forças de Bombeiros, Polícia Militar e Civil, que tem sua coordenação e centralização da área administrativa na CAMG, sob a responsabilidade da SEJUSP.

Dessa forma, a secretaria administra da área central todas as demandas e processos relativos a pessoal ou estruturas do estado, de modo a conseguir manter o alinhamento de políticas, regimentos e direcionamentos de políticas e ações, além de fortalecer sua área meio. A partir da área administrativa, de logística, recursos humanos, gestão de inventário e orçamentaria a sede da SEJUSP pode melhor administrar recursos evitando retrabalhos pela execução em baixa escala.

5.2 A DIRETORIA – ESTRUTURA, VOLUME DE COMPRAS, LICITAÇÕES E PANORAMA GERAL

A Diretoria de Compras da SEJUSP conta atualmente com 20 pessoas divididas entre os núcleos informais de orçamento, cotação de preços, registro de preços, instrumento, contabilidade, pregoeiros e análise de recursos. Cada um desses núcleos tem participação em uma parte do processo de compras. A exceção do núcleo de cotação de preços, cujo processo em si se inicia e termina nesse núcleo, que tem como propósito a obtenção de preços de produtos recorrentemente demandados com uma distância de tempo não muito longas de modo a evitar ilusões de preços que não são mais vigentes no mercado.

A DCO funciona inteiramente na sede da SEJUSP onde realiza a maior parte dos processos de compras de forma online. Suprindo a maior parte das demandas de bens e serviços da segurança pública no estado de minas gerais, a maior lacuna se deve a necessidades emergenciais.

A DCO recebe e executa demanda da SEJUSP, incluindo suas estruturas no interior do estado, possibilitando que a organização tenha centralização e eficiência do processo e seus documentos. Cada pregoeiro se responsabiliza em média de entre 5 e 6 pregões simultaneamente, possibilitando a ocorrência em paralelo de 36 processos. No ano de 2018 foram realizados 116 pregões nas SESP e SEAP, sendo o maior volume financeiro destes para a compra de alimentação.

Os pregões se somam como categoria de compras mais utilizada na SEJUSP, principalmente no que se trata a DCO, visto que existem outros núcleos de compras que direcionam compras específicas. Devido a características provindas da natureza da Segurança Pública existem bens que podem não ser disponíveis em mercado, e, portanto, apresentam regularmente produtos adequados a dispensa de licitação, no entanto em termos de volume estes são pouco relevantes. As compras diretas são também existentes, mas de baixa relevância.

5.3 ETAPAS REALIZADAS

O processo de compras pode ser percebido em três grandes fases, a de construção da demanda, a de desenvolvimento do processo de compras e a de execução externa. A primeira fase tem relação sobretudo com a área demandante que percebe em seu setor a necessidade de um bem ou serviço que precisará ser adquirido por meio da compra pública. A segunda envolve principalmente o setor de compras, no caso da SEJUSP, a Diretoria de Compras, e seu principal produto é a montagem do processo de compras até sua divulgação. Por fim, a última fase envolve o processo desde sua divulgação até a assinatura do contrato.

Devido as duas últimas fases serem realizadas pela DCO elas serão contempladas de forma mais detalhada, cabe, portanto, dizer sobre a fase anterior que uma vez percebida uma demanda no órgão ele a indica para o órgão superior, e quando verifica a real necessidade e possibilidade de se conseguir tal demanda pelo processo de compras ele se faz notar, através de envio do processo pelo SEI para a DCO.

A Administração Pública precisa, antes da criação dos instrumentos ou divulgação do processo, verificar a viabilidade jurídica e financeira para a aquisição do bem ou serviço que tem pretendido. O primeiro passo para tal será a delimitação do objeto que o setor público realmente deseja, de forma clara, objetiva e concisa e das quantidades necessárias do mesmo. De forma a facilitar o entendimento da equipe de compras e a veiculação e conservação de informações é usado uma padronização da SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, qual os setores são orientados pela DCO para sua utilização no momento da solicitação formal. É indicado também que o setor faça uma justificativa de modo a fundamentar o pedido.

Feito isto, é preciso que o setor público tenha uma previsão dos custos que aqueles serviços o trará. Para tal, faz-se uma análise do preço do bem ou serviço requerido pela administração, tanto em âmbito externo, a denominada Pesquisa de Mercado, e interno, utilizando como base o Registro de Preços.

Em primeiro momento o processo chega na DCO a partir do núcleo de compras, cuja principal função é filtrar os processos e encaminhar para o núcleo que possa solucioná-lo com maior eficiência. Em linhas gerais, o processo se inicia na diretoria de compra pelo núcleo de orçamentos, sua função principal é gerar um preço máximo para a compra do produto, ou identificar produtos que não sejam de fácil obtenção via mercado, onde será estudado a possibilidade de dispensa licitatória para a compra deste objeto.

O Núcleo de Orçamentos utiliza-se de procura em bancos de preços ou compras da Administração Pública realizadas em margem de tempo curta, 180 dias, ou 180 dias de fim de vigência do registro de preços. A pesquisa se dá aos órgãos e entidades da Administração Pública e é uma análise necessária para uma uniformidade entre os preços das compras dentro da Administração; assim, após um intercâmbio de informações, torna-se possível verificar se existe alguma discrepância dentre os valores da pesquisa de mercado e que, caso não fosse detectada, ocasionaria danos ao erário (JUSTEN FILHO, 2012); No estado de Minas Gerais ela é muitas vezes direcionada ao Sistema de Registro de Preços.

Dando suporte a pesquisa de mercado o Núcleo de Orçamentos busca em sites de domínio público ou solicitações orçamentárias diretas a fornecedores. Tendo a pesquisa em bancos de preços, a pesquisa em sites ou por fim a solicitação orçamentária essa ordem de preferência. Espera-se que com essa busca o núcleo possa fornecer três orçamentos de fornecedores distintos, garantindo-se assim que haveria uma quantidade mínima de orçamentos para representar a realidade do mercado, e obter a média desses preços, julgado como preço de mercado ou, no caso de alimentação, o menor preço.

Esse valor será o preço de referência, útil para que se aceite ou não a proposta de um licitante, uma vez que se apresenta como limite para a contratação, impedindo que sejam efetuados contratos em desacordo com o preço de mercado e que provavelmente se mostrará pouco adequado para a Administração Pública. Ele também é utilizado durante o pregão como base para se entender uma proposta como inexecutável.

No caso da alimentação o valor utilizado será o menor obtido uma vez que apesar do vencedor do processo ser o licitante com menor preço global a tabela de relação de preços dele deverá ser enviada para a administração pública, para evitar a contratação de um candidato com preços inexequíveis em qualquer item esperado ao cardápio de alimentação solicitado. Como a relação de custos da própria DCO é publicada para acesso dos licitantes também é interessante que os preços não sejam muito altos ou apresentem discrepâncias que são comuns no preço de alimentos, principalmente aqueles com prazo de vencimento curto.

Alguns serviços, como é o caso da alimentação, exige ainda a elaboração e divulgação da planilha de de relação de custos. Para uma boa contratação do serviço licitado, é preciso que a Administração tenha uma previsão de custos correta e adequada, sendo, por isso, preciso a elaboração de planilhas que indiquem os valores de todas as despesas e de todos os itens que se constatou que serão precisos para a execução.

Desta forma, munida de informações referentes ao objeto que necessita e ao custos que ele demandará à Administração Pública, cabe verificar se existem recursos orçamentários capazes de garantir o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro vigente; em suma, para a abertura e execução do processo de compra não é necessário que haja liberação dos recursos financeiros, mas sim uma previsão dos recursos orçamentários destinados ao objeto a ser contratado em questão (JUSTEN FILHO, 2012).

Uma vez que o termo de referência é encaminhado pela área demandante a área de instrumentos realiza a construção do edital e demais anexos de compra (minuta de contrato, modelo de declarações e outros anexos que podem vir a ser necessários ao licitante a depender do produto em negociação). O Edital será o instrumento que definirá as regras para a realização do procedimento licitatório, tratando das condições de participação, do credenciamento, das propostas comerciais, da habilitação, da sessão e do julgamento, dos recursos, da adjudicação e homologação, da contratação e subcontratação, e do pagamento.

Esse material é submetido então à análise da acessoria jurídica, como prevê o art 38, da Lei nº8.666/93, que os devolve apontando para possíveis irregularidades legais ou de desacordo com o modelo da AGE. As correções são realizadas pela área a quem compete, dessa forma apontamentos de irregularidade

ou falta de informações do objeto são reavaliadas pela área demandante e problemas técnicos no instrumento ou orçamento são administrados pela DCO.

Finalizada a montagem do instrumento de compras esse deve ser publicado, e para isso a equipe de apoio solicita a publicação ao diário oficial e à mídia de grande circulação. A publicação tem papel de grande relevância para as compras públicas, uma vez que é ela quem garante a participação plena dos interessados, permitindo assim um ambiente de competitividade favorável à administração pública.

A publicação do Edital e seus anexos inicia a terceira fase, de caráter externo, nessa etapa a participação de entes privados a forma de licitantes se torna fundamental.

Mesmo que após a publicação dos instrumentos licitatórios, a Administração deve corrigir defeitos nos mesmos, quando deparar-se com estes, ou ainda ter a necessidade de alterar ou adicionar determinadas informações. Neste caso, a Lei nº 8.666/93 estabelece, em seu art. 21, § 4º que “qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas” (BRASIL, 1993). Dessa forma, quando a alteração feita pela administração pública afeta a atuação dos candidatos ou partes do processo, deve-se realizar nova divulgação e recomençar as contagens de prazo.

Dessa forma se inicia o processo de Habilitação, que para o processo de pregão ocorre após a classificação das propostas a partir do menor valor oferecido, nessa fase ocorre a verificação do licitante quanto a seu atendimento de todas as exigências, legais e técnicas especificadas no edital publicado. Nos demais procedimentos de compras, que hoje são menos relevantes a DCO, a fase de habilitação ocorre de forma anterior a análise das propostas.

A definição de critérios habilitatórios deve ser pensada com cautela, uma vez que existem vantagens e desvantagens na sua existência. Por um lado, sua rigidez garante, supostamente, que o vencedor do processo é capaz de executar adequadamente o previsto em contrato. No entanto, essas exigências limitam a participação de licitantes, o que afeta diretamente a competitividade e prejudica o atingimento do resultado mais vantajoso ao fim do processo. Ou seja, à medida que se eleva o número de critérios, aumenta-se a perspectiva de um contrato executado

com excelência, mas a custos financeiros maior. Quando por outro lado os critérios são menores a maior competição se rivaliza aos riscos de um projeto mal executado. Portanto é importante que a Administração saiba delimitar um número de requisitos, alcançando um ponto ótimo, em que seja apenas o suficiente para garantir uma boa execução do contrato, sem prejudicar a competitividade.

Dentre os tipos de habilitação pode-se destacar a Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Trabalhista, Qualificação Técnica, e Qualificação Econômico-financeira. A primeira analisa se o candidato está legalmente apto para ser contratado; a segunda verifica se existe algum impedimento devido a situação de dívida para com um ente público; a seguinte visa garantir que o fornecedor possui habilidades e conhecimento necessários a execução do objeto; e por fim, a última leva em consideração se a disponibilidade financeira do licitante é suficiente para a execução do projeto, ou ao menos resistente a vieses do contrato.

O julgamento é a etapa em que a Administração Pública definirá qual proposta é a mais vantajosa, tendo em vista os critérios apresentados no edital publicado, podendo ser: Menor Preço, Melhor Técnica e Técnica e preço. A primeira se apresenta como principal critério, sendo as outras duas quando escolhidas necessária justificativa; a segunda é usada para serviços de natureza predominantemente intelectual; e a última se dá a contratações utilizando pesos as propostas e está em geral ligada a artigos de informática. Julgadas as propostas o processo licitatório é Adjudicado e Homologado, encerrando-se.

As fases do procedimento licitatório poderão sofrer pequenas variações de acordo com a Modalidade Licitatória escolhida, podendo tornar-se mais ou menos flexível, ter prazos maiores ou menores, ou havendo até uma variação de em que momento ocorrerão. Pela relevância dos processos em pregão eles foram expostos de maneira mais detalhada. No entanto a diretoria ainda apresenta dinâmica diversa de Cotação de Preços para compra direta, onde todas as fases são realizadas pelo núcleo de Compras e o núcleo de Registro de Preços, que realiza articulação das Atas de Registros de Preços da SEPLAG dentro da SEJUSP, tentando aumentar a participação do órgão como participante.

A não entrada da SEJUSP como participante de um Registro de Preços da SEPLAG ocorre devido a um não interesse no objeto ou a uma questão de não planejamento. No caso da segunda situação pode ser necessário que o órgão se

veja obrigado a gerar um processo interno de compras ou entrar como carona após a realização do processo na Secretaria.

A partir da publicação do pregão o processo se torna de responsabilidade de um dos pregoeiros da SEJUSP, apontados na nota explicativa e no edital, será ele, com o auxílio da equipe de apoio que presidirá a sessão de pregão, corrigirá imperfeições nos instrumentos publicados e por fim, responderá a demandas dos licitantes.

6 GESTÃO DE INDICADORES NA SECRETARIA ESTADUAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Esse capítulo tratará sobre o funcionamento da Diretoria de Compras da SEJUSP, sendo dividido em três partes: a primeira delas trata das ferramentas utilizadas para a realização do controle; a segunda é relativa ao uso das informações obtidas e armazenadas nestas ferramentas, e por fim serão apresentados pontos de fraqueza e força observados na diretoria que podem afetar positiva ou negativamente o uso de indicadores sistematizados.

As informações utilizadas nessa parte do trabalho envolveram principalmente a percepção dos servidores alocados na diretoria de compras, através da entrevista e do questionário, apresentados no capítulo de metodologia. Os entrevistados, de modo a manter o anonimato, serão identificados pela numeração de 1 a 8, e as respostas ao questionário foram compiladas em forma de tabelas.

Para além das percepções dos servidores foram ainda investigadas as ferramentas, como o SEI e o Portal de Compras, e após expostas nas entrevistas, a planilha em Excel e as pastas do setor. De modo a compreender o fluxo e utilização destas, assim como seus pontos positivos, negativos ou subaproveitados.

6.1 Ferramentas de acompanhamento da Diretoria de Compras

O setor utiliza-se principalmente de instrumentos formais para o controle das atividades, sendo que o SEI e o Portal de Compras são institucionalizados e a ferramenta de Excel compartilhada foi uma iniciativa de implementação da diretoria. O intuito da planilha em Excel é que ela possa suprir necessidades que nem o SEI, nem o Portal de Compras conseguem cumprir.

A DCO se utiliza principalmente das três ferramentas para o acompanhamento dos processos de compras, o SEI é a ferramenta de protocolos difundida do Governo de Minas, o qual está presente em todo o processo, desde a demanda inicial até o contrato do objeto. Já o portal de compras, cujo principal questão é o acesso dos licitantes e participantes do processo externos ao Governo. E por fim, a utilização da planilha em Excel utilizada para controle exclusivo da Diretoria de Compras.

Todas as ferramentas tem seus pontos positivos mas também falhas, é devido a isso que a diretoria se vê na necessidade de utilizar todas elas, de modo que possam suprir as faltas umas das outras e possibilitar que todos os pontos possam ser acompanhados.

A utilização no SEI é institucionalizada e colocada de maneira geral pelo Governo de Minas, dessa forma, é possível para os agentes terem controle de todo o processo de compra desde a criação da demanda, enquanto as outras ferramentas estão ligadas a partes específicas do processo. “O processo geralmente vem no SEI, hoje em dia é o SEI como regra e agente usa além do SEI o portal de compras” (entrevistado 4). Ela é, segundo a área, a ferramenta mais completa, no entanto essas informações, contidas no protocolo, podem ser excessivas e não permitir ao agente o acesso direto às informações necessárias por ele. “Tá tudo no SEI” (Entrevistado 3).

Ainda que veiculado por outra plataforma, tais como e-mail, telefone ou pessoalmente, todas as solicitações são informadas no SEI. Dessa forma os técnicos podem não estar atentos e prontos para receber uma demanda a qualquer momento e ainda se organizar para cumprir tudo que lhes cabe ao utilizar do SEI. “Acho que é suficiente. Funciona bem, a gente já chega aqui e olha, as vezes posso até ir embora e chega um processo que é nosso, no dia seguinte assim que eu chego já vejo e já vou providenciando o andamento.” (Entrevistado 7).

Devido ao seu papel de secretaria precursora do SEI, e pela validade razoavelmente curta dos processos de compras, todos os processos em tramite na DCO hoje são realizados a partir deste. A plataforma faz parte da rotina dos servidores, “primeira coisa que eu faço quando eu chego é abrir o SEI e ver se tem alguma coisa para mim” (Entrevistado3) e funciona como principal meio de comunicação formal, relativa a processos, entre setores, visto que uma vez iniciado o processo as trocas de e-mail relevantes são inseridas nele.

O SEI é apontado em entrevista como principal fonte de controle atualmente usado, principalmente a partir do bloco interno onde todos os processos da diretoria são agrupados e arquivados.

“Hoje, para ser bem sincero, houve uma planilha na qual ela não continuou sendo preenchida. Ai o acompanhamento dos processos é feito pelo bloco interno, do SEI, que aí é dividido por cada núcleo que compõe a diretoria, e dentro dele vai colocando as informações. Hoje o controle que estamos tendo é esse.” (Entrevistado 8),

O bloco interno é uma das funcionalidades do SEI onde os processos podem ser incluídos e utilizado como uma pasta atalho, para facilitar a localização dos processos relevantes para o setor.

O controle dos processos por núcleo é feito ainda pela etiquetagem dos processos de acordo com o núcleo responsável, tal ação é realizada pelo núcleo de compras, que tem o primeiro contato com o processo encaminhado pela área. “O controle principal é pelo SEI, a gente olha pelo marcador, o que é nosso.” (Entrevistado 7). A Figura 1, a seguir, é uma representação visual do funcionamento e divisão dos processos por meio dos marcadores no SEI da diretoria de compras.

Figura 1: Demonstração de divisão dos processos pelos núcleos a partir do SEI - 2019
Controle de Processos

Processos	Marcador
2	DEMANDA EXTERNA - JUDICIARIO
4	DOCUMENTOS AGUARDANDO ASSINATURA (GESTOR/DIREÇÃO)
12	NÚCLEO ADMINISTRATIVO
4	NÚCLEO DE COMPRAS
3	NÚCLEO DE CONTABILIDADE
7	NÚCLEO DE ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTO
18	NÚCLEO DE LICITAÇÃO
3	NÚCLEO DE ORÇAMENTO
5	NÚCLEO DE REGISTRO DE PREÇO

Fonte: SEI, tela de controle de processos. (Minas Gerais, 2019)

“Consigo informações detalhada principalmente pelo SEI, as planilhas dão direcionamento também, mas o SEI tem todo o histórico ali, eu acho o SEI uma ferramenta perfeita, não vi defeito nela até hoje.” (Entrevistado 6).

O SEI é uma plataforma que combina disseminação no governo com alto nível de detalhamento das informações, as funcionalidades ainda permitem que não somente o acompanhamento do processo seja feito a partir dele, mas que todo o fluxo seja realizado dentro do seu sistema. No entanto, toda ferramenta apresenta dificuldades e as do SEI se iniciam por unir o alto grau de detalhamento com o status de implementação que ele ainda tem em alguns espaços.

Assim, um dos problemas do SEI apresentado em entrevista, é em relação ao seu preenchimento desde o início do processo. Foi apresentado que algumas vezes a área demandante tipifica o documento equivocadamente e isso pode passar sem que a pessoa responsável pelo processo perceba e corrija a informação. Dessa forma se dificulta a localização do processo em uma posterioridade.

“Eu penso que com as ferramentas do SEI não necessitaria de planilha, mas as vezes um processo é nomeado da forma errada, e isso vai te gerar um trabalho de ficar procurando o processo sem necessidade. Então eu sou aberto a existência das planilhas, isso justamente porque a gente viu essa necessidade. No SEI, a área nomeia errado e a gente perde o controle, a gente lança todos os processos no bloco interno, mas depois quando eu puxo pelo registro do SEI esse processo não vem.” (Entrevistado 6)

Outra desvantagem apontada é que com o SEI não é possível fazer um apanhado geral das situações dos processos, eles devem ser acessados individualmente para se aferir a situação. “Um por um” (Entrevistado 1), e devido as extensas informações contidas no processo, a localização das informações requeridas pode ser um trabalho árduo até que o servidor se acostume à sistemática dos processos.

O SEI pelo lado positivo apresenta informações não alteráveis, é possível identificar quem e quando atuou sobre cada documento e quanto tempo o processo ficou aberto no setor, além de os documentos em si não poderem ser modificados uma vez apresentados no processo. Fato esse que é conforto de um dos entrevistados em relação ao SEI e preocupação em correlação a disponibilização da planilha em Excel para demais setores. “Eu acho que não seria positiva essa disponibilização, porque por se tratar de planilha são dados que não deveriam sofrer alterações e se isso é aberto para muitos setores pode ser que as informações possam ser alteradas” (Entrevistado 4).

“No máximo a superintendência, não acho que as outras diretorias seja interessante, que até mesmo pelo SEI elas podem acompanhar” (Entrevistado 5). É perceptível uma tentativa de resguarde por parte dos membros da diretoria, ao evitar expor seus dados para outras diretorias, mas além disso, segue uma questão de interesse. Existe a consciência de que outros setores provavelmente não acessariam essa informação, visto que ela já pode ser acessada pelo SEI e que ainda ela não o é, que as áreas não buscam o SEI por informação dos processos, preferindo recorrer diretamente aos membros da diretoria em busca de uma informação mais certa e rápida.

Para listar outro fator positivo do controle pelo SEI é que existe o contato de outras áreas com as informações e o acesso do corpo técnico da DCO às informações apresentadas por elas. Dessa forma pode-se diminuir a necessidade de buscar direto com o setor sobre o dado. Segundo o Entrevistado 6 é menor a

necessidade de ligações diretas, no entanto segundo o Entrevistado 5 elas ainda ocorrem de toda forma uma vez que as áreas demandantes não vivenciam uma cultura de procurar as informações e, portanto, se torna mais fácil ligar e perguntar diretamente a um dos agentes.

O acompanhamento das áreas, aos processos encaminhados para a DCO, costuma ser relacionado à urgência e muitas vezes acompanhado de cobranças, uma vez que de modo geral os processos atribuídos a outro setor são deixados a cargo deste, “as áreas têm acesso ao SEI onde podem acompanhar e às vezes acompanham sim, mas mais quando a situação está crítica.” (Entrevistado 1).

O SEI é percebido como a plataforma mais detalhada para o acompanhamento do processo, é onde eles recorrem quando as informações do Portal de Compras e da planilha não são o suficiente. “No SEI vem o andamento todinho do processo”(Entrevistado 7). Apesar da dificuldade de se ter um apanhado geral e objetivo das situações dos processos e diretoria, ele se mantém como o mais completo.

A ferramenta é hoje efetiva, sendo o principal método de controle da diretoria, o SEI apresenta, devido a suas funcionalidades, capacidade de suprir a necessidade de acompanhamento no setor. “É suficiente para a questão de acompanhamento, o próprio SEI é uma das melhores invenções dos últimos tempos, porque por meio dele a gente consegue ter acesso até dos processos que estão tramitando na diretoria, as outras ferramentas são para poder ver de outra forma” (Entrevistado 5).

Estruturado, principalmente, a partir bloco interno, onde o diretor consegue acessar rapidamente os processos em tramite e também arquivar os processos de interesse. “A gente sempre deixa o processo, quando chega, no bloco interno, para caso precise acessar, com o número do processo ou o nome a gente consegue achar.” (Entrevistado 5). Hoje o bloco interno da DCO é composto por processos /2019, finalizados nesse ciclo anual e os que estão em tramite, agrupados por modalidade licitatória, no caso dos finalizados e por núcleo, no caso dos ainda em curso.

No entanto, devido ao excesso de informações pode ser confuso sintetizar o necessário, além disso, a não existência de uma funcionalidade que permita a observação objetiva de critérios importantes em mais de um processo, ou seja, para se saber quantas vezes os processos voltam para a área demandante

para correção de desvios é necessário que o gestor entre em cada um dos processos e busque nos documentos informações quanto a essa movimentação.

Dessa forma até mesmo na busca por informações a plataforma pode ser de difícil utilização, gerando perda de tempo dos servidores envolvidos. O SEI apresenta em sua melhor qualidade seu maior desafio, a quantidade de informações envolvidas, é por isso que a diretoria de compras viu a necessidade da implementação da planilha uma ferramenta com poucas informações, mas que possibilita uma análise objetiva.

A ferramenta em Excel apresenta por outro lado a possibilidade de uma noção geral dos processos que passaram pela diretoria. Ela foi implementada pela autoridade competente para além de auxiliar a diretoria no seu acompanhamento, poder facilitar o controle desta por sobre o aproveitamento da diretoria. Foi apontado também em entrevista que estão em um momento de transição entre ferramentas, “essa outra planilha já não estava sendo usada, ela não ficou com os dados tão otimizados, quanto seriam necessários” (Entrevistado 8), a anterior criada pelo gabinete do subsecretário e a nova pela superintendência, tem expectativa de cumprir para a mesma função.

Essa ferramenta se concentra principalmente no quesito tempo. Registrando toda a movimentação do processo na diretoria, desde sua chegada até sua saída, incluindo seu fluxo entre núcleos e área demandante. “ Temos a planilha de Excel e vamos alimentando na medida que vamos fazendo o pregão, vamos preenchendo com a situação do pregão” (Entrevistado 1). A expectativa, que os gestores possuem, é que os núcleos tenham autonomia para preencher os campos da planilha, e dessa forma forneçam informações sobre a situação dos processos ao Diretor.

O fluxo da planilha se inicia no núcleo de compras, porta de entrada dos processos da diretoria, a função desse núcleo é de identificar o tipo de processo e encaminhar para o núcleo responsável, realizando uma primeira sondagem do processo de modo a devolver para a área demandante caso seja localizado qualquer desvio ou erro. A planilha segue o mesmo fluxo do processo, uma vez que o processo é inserido pelo núcleo de compras, a continuação do trâmite passa a ser de responsabilidade do núcleo em posse do processo. “A planilha, que foi montada recentemente, como é o núcleo de compras que recebe as demandas eles já registram o processo na planilha, e à medida que encaminha para os núcleos vai

atualizando”. (Entrevistado 1). Apesar do núcleo de compras ter se mostrado ativo no preenchimento da planilha ele muitas vezes é feito posteriormente, o que afeta a ação nos outros núcleos, uma vez que o processo não foi inserido.

Apesar da possibilidade de uma análise estrutural, a planilha é limitada no sentido que ela fica presa ao aspecto tempo “Com a planilha geral da para ter um controle sobre quando saí, quando chega, o tempo que tramitou aqui.” (Entrevistado 6). E pode-se perceber que apesar de ser uma questão muito importante, não é a única, e as demais visões acabam não sendo priorizadas no acompanhamento e sendo deixadas de lado.

Questões como o êxito final do processo ou a necessidade de criação de um novo, não são contempladas como noção de sucesso pela diretoria. “As principais preocupações é que dê certo no final, e que seja feito certinho, de acordo com a lei, fazer o tramite todo de acordo” (Entrevistado 2). Além disso, apesar de ser um setor que lida diretamente com destinação de recursos públicos e um dos princípios que regem o processo de compras ser a economicidade pouco é levado em consideração dos valores de contrato. “Valores por exemplo, isso é muito importante” (Entrevistado 4). Os núcleos podem ter atenção a isso, mas não é algo que seja apresentado como critério de prioridade no acompanhamento. São dados incluídos na prestação de contas, que tem impacto direto sobre a Administração Pública mas que fazem pouca parte da rotina do setor.

Apesar de ser limitada nesse ponto, a planilha é importante tanto devido ao volume de compras remanescente principalmente da administração prisional quanto ao modelo de organização da equipe, com os núcleos que possuem participação linear no processo, cujos agentes executam uma fase da tarefa e atuam momentaneamente em todos os processos levados a DCO. Se faz, portanto, necessário um mecanismo de acompanhamento do diretor que torne possível um olhar sistêmico. “Aqui na SEJUSP como o volume é maior e as atividades mais dissipadas fazemos uso da planilha, só que ainda acredito que não é o melhor método” (Entrevistado 1).

“A planilha é para a gente anotar os tramites do processo em cada setor interno aqui de compras e também quando se encaminha para fora. Ou seja, toda a tramitação geral do processo, quando ele chega, prazos, não acho muito eficaz porque são muitas planilhas e a gente repete as mesmas informações e isso requer tempo. Mas já está sendo elaborada uma nova planilha para poder sanar esse problema.” (Entrevistado 4).

A nova planilha que está sendo desenvolvida no entanto está sendo criada para substituir uma planilha com a mesma aplicabilidade, somente com funcionalidades que possibilitem o compreensão mais ágil e objetiva dos resultados apresentados, as outras planilhas existem para situações e provocativas diferentes e não deixarão de existir.

A alteração entre ferramentas não é de conhecimento de toda a equipe, o Entrevistado 1 apontou em sua fala quanto a necessidade de alterações na planilha atual e sua intenção de propor uma nova ferramenta ao diretor. O Entrevistado 5 apontou que devido a mudança entre ferramentas não tem preenchido a ferramenta com tanto afinco devido a alteração que será feita. Por outro lado o Entrevistado 3, quando falou da ferramenta a colocou como muito boa e não demonstrou em momento algum comentário que desse a entender que a ferramenta seria substituída. Na fala do Entrevistado 3 ele se refere a planilha que será substituída como “a nova planilha” e o Entrevistado 1 e 6 colocam que “a planilha está ainda em implementação”.

Entende-se portanto que existe uma baixa transparência e portanto baixo conhecimento do corpo técnico para as possibilidades de uma nova ferramenta, essa situação coíbe uma construção participativa e que possivelmente a tornaria de maior funcionalidade para os núcleos. Soma-se a isso uma má utilização da planilha, onde o Entrevistado 1 apresentou que grande parte da dificuldade da utilização da planilha para o controle dos processos prove de um preenchimento errôneo ou incompleto por parte do corpo técnico, que muitas vezes preenche tardiamente, com dados incorretos ou ainda não a preenche.

A planilha é apontada como subutilizada por alguns dos Entrevistados, a partir das entrevistas dos Gestores, “nós ainda estamos nos adaptando porque antes era SESP e SEAP e ainda não validamos o melhor método” (Entrevistado 1) essa situação é creditada à falta de costume dos servidores provindos da SESP a utilizar a planilha a qual havia ferramenta similar na SEAP, e que isso, portanto seria o gerador da maior parte dos erros de preenchimento. No entanto, respostas obtidas com servidores do corpo técnico da DCO apontam que a baixa compreensão do propósito da existência e importância da ferramenta possam ser colaboradores para uma menor atenção no preenchimento dos campos, e que a não inserção da etapa na rotina não é a maior dificuldade.

A má divulgação da ferramenta e o baixo alinhamento da equipe em relação a seu uso e importância é a causa mais provável do seu preenchimento errôneo. É perceptível que núcleos maiores e que tem um fluxo maior de processos, como compras ou pregão veem mais valor e importância na ferramenta enquanto núcleos menores a veem como dispensável “Repetição de trabalho. Repetição total” (Entrevistado 2). Durante as entrevistas foi possível perceber que a planilha usada atualmente é recente, chamada de “a nova planilha” ou colocada como “em implementação ainda” demonstra que o tempo que ela está em vigência é pequeno e que havia outra anteriormente, e, portanto, sua alteração para uma nova planilha pode se mostrar instável e até confundir os agentes.

A constante troca de planilha também foi apontada como uma dor, uma vez que a informação se torna pequena, e, portanto, pouco comparativa ou esparsa e desta forma de difícil e confusa assimilação. Um dos núcleos ainda apresentou que não preenche a planilha da forma que foi orientado e que acreditava que nem todos no setor soubessem que devem preencher a planilha.

Percebe-se que nos núcleos com o maior uso da planilha, ou ferramenta que a substitua, o fluxo de informações entre servidores é maior, isso pode se ligar ao ganho na capacidade de um olhar sistêmico do núcleo, ou seja, quando é possível ter uma percepção geral da situação dos processos a partir de seu próprio trabalho a ferramenta de Excel é menos usada que em núcleos onde processos passam por outras mãos, a exemplo dos pregoeiros, que a veem como importante pois a partir dela conseguem ter acesso às informações mais importantes de todos os processos em fase de pregão na DCO, ainda que tenham sido incumbidos a outro pregoeiro.

“Eu coloco porque o superior me orientou a colocar e então eu coloco” (Entrevistado 2), essa fala demonstra a falta de alinhamento do propósito pelo qual a ferramenta existe, e esse fato se intensifica quando em outra entrevista é apresentado que aquele núcleo não tinha o costume de preencher os campos uma vez que era mais fácil para eles comparar as informações verbalmente entre si. “Tem uma planilha que tem que lançar as coisas, mas eu não estou lançando não, o pior é que não, acho que aqui no núcleo a gente não usa ela não.” (entrevista 7).

Outro fator apontado foi a questão da existência de múltiplos canais onde a informação deve ser disposta, e que isso além das proporções de retrabalho, leva a possibilidade de esquecimento. “Só que assim, como eu estou vendo que nem

todo mundo está utilizando mais ela, está em implementação ainda, só que é complicado porque a gente mexe com o SEI, Portal de Compras e ainda tem essa planilha, então é muito detalhe e acaba que a gente esquece” (Entrevistado 1).

Ainda pode ser pouco prático a busca da outra ferramenta somente para o preenchimento “Por mexer muito no SEI, acho que as outras equipes usam menos a planilha, porque tem, que lembrar de preencher, o SEI você já está usando, é mais dinâmico, mais rápido” (Entrevistado 5).

E por fim, relação com o uso indevido do tempo “são várias planilhas, em vários locais distintos então é muito tempo, é pouco eficaz, fica sendo um retrabalho. Lembrando que todas as informações já se encontram no SEI de forma específica, mais completa” (Entrevistado 4). Essas percepções apresentam que a planilha é pouco prática e corroborada pela situação de que os servidores não veem o propósito de sua utilização, aumenta a possibilidade do não cumprimento correto da atividade.

Quando na criação da planilha uma das dificuldades apresentadas no SEI que se pretendia sanar era a dificuldade de se ter uma visão sistêmica dos processos a partir de critérios objetivos e evitar o desgaste de um trabalho que requer abrir os processos um a um para se conseguir a informação intencionada. “Por isso a necessidade da planilha, que você não precisa ir de processo por processo”. (Entrevistado 8). A planilha objetiva e sintetiza as informações tidas pelo gestor como mais importantes, de modo a facilitar seu acompanhamento.

Para alguns dos agentes a existência da planilha é questionável, devido à existência das outras plataformas que cumprem igualmente sua função. “Eu não vejo diferença da planilha para o SEI, não” (Entrevistado 2), ou que tem um desgaste, um custo alto de tempo e acaba gerando poucos ganhos “é ineficaz, é muito trabalho pra pouca informação.” (Entrevistado 4).

No entanto existe a percepção contrária também, onde mesmo tendo ciência de que todas as informações contidas na planilha também estão disponíveis no SEI esta pode ser usada de uma forma mais estratégica. “A gente viu que tinha essa necessidade, antes ficava nessa de tirar relatório do processo, só que sentíamos falta de ter um lugar que desse mais rápido ‘ah o que fizemos nesse ano?’ Vai lá na planilha, filtra e já sabe o que fez.” (Entrevistado 6).

Apesar da repetição de informações, ambas as ferramentas cumprem papéis diferentes, enquanto o objetivo do SEI é assegurar todas as informações do

processo, o objetivo da planilha é otimizar o controle. “A planilha e o SEI tem informações duplicadas, porque no SEI você mantém o controle do processo, mas não consegue otimizar as informações. O nível de detalhamento dele você não consegue otimizar.” (Entrevistado 8)

A planilha possibilita que uma visão geral dos processos em curso ou já finalizados, possibilitando que sejam filtrados. “Na planilha dá de ver a situação geral dos processos, e detalhado de cada um também. Quando você olha você está focando, em todos e você pega mesmo, vai direto no que você está precisando” (Entrevistado 3). Assim o dispêndio de energia e tempo na busca de dados se torna menor.

“A planilha consegue clarear o que o SEI não consegue. Por exemplo no SEI eu consigo arquivar todos os meus processos e saber tudo que eu fiz, só que eu não consigo filtrar e ter uma noção do que eu fiz nesse mês sem ter que entrar um por um, a tabela é um espelho melhor e consegue visualizar melhor” (Entrevistado 5).

A planilha tem um uso mais estratégico que o SEI, podendo ser usada para apresentar de maneira rápida a situação do setor, enquanto o SEI exigiria todo o esforço de um relatório e algumas horas de trabalho. “Por mais que você tenha as informações no SEI, por diversas vezes chegam a te questionar, ‘qual o número de processos que está tramitando hoje?’ E se você tem só no SEI, você não consegue ter esse dado compilado.” (Entrevistado 8).

“Informações gerais consegue ver pelo SEI, pelo bloco interno e pelas planilhas, essa planilha DCO foi lançada agora, tem pouco tempo, para mim era um erro nosso, a gente não ter uma planilha, por isso que no núcleo aqui a gente já tinha a nossa, ela deixa pouca margem, mas a gente tinha que ter uma planilha, pra mim era extremamente necessário. Porque você tem controle de tudo pela planilha, tem o número do SEI, tem os pedidos, as vezes a informação que você vai demorar sei lá quanto tempo para buscar, você vai lá na planilha e você acha.” (Entrevistado 6).

A ferramenta em Excel, apesar de estar à disposição para uso de todos os membros da diretoria é usada sobretudo pelo diretor, e muitos dos servidores veem seu papel nela apenas como o de preencher com os dados.

“Ela é mais a pedido do gestor mesmo, para ter esse acompanhamento de quanto tempo o processo já está aqui, quando que ele foi encaminhado, só pra saber mesmo essa questão de tramitação, porque os processos que estão aqui a gente consegue acompanhar todos eles aqui na nossa área mesmo, ainda mais com as atribuições, cada um sabe quais são seus processos e por meio do SEI que a gente acompanha mesmo” (Entrevistado 5).

A utilização da ferramenta até mesmo pelo gestor passa de certo modo desconhecida, uma vez que por ser implementada para um médio e longo prazo ainda não pode ter seus efeitos medidos. “Eu acredito que é para conhecimento, porque também no SEI aparece, o andamento, de onde veio, para onde que foi e até quem fez porque aparece o CPF da pessoa” (Entrevistado 2).

E que seu papel é de mero arquivo de informações, que mesmo na posterioridade não serão utilizados, sendo a fonte de informações validas o SEI, e a planilha funcionando como um localizador de processo na plataforma “a gente tem usado a planilha, mas é só para critério da gente saber quais processos que tem em que momento esses processos estão. As informações para a tomada de decisão estão no próprio SEI” (Entrevistado 5).

Atualmente, a planilha pode ser acompanhada além dos membros da diretoria pela superintendência a qual está subordinada e pelo gabinete do subsecretario, sendo esta a autora da planilha em utilização no momento e a primeira responsável pela criação da planilha que substituirá esta. Nas entrevistas foi possível identificar que os agentes não tinham conhecimento certo sobre a disponibilização da ferramenta para as autoridades competentes.

A maior parte dos respondentes julga que somente a superintendência teria acesso a tais informações, isso pode se dever ao fato de que apesar de ter acesso a planilha o gabinete pouco faz uso desse.

“Recentemente com a junção das secretarias, todos os dados da antiga SEAP foram migrados para a sala cofre, e nisso, eu encaminhei o nome das pessoas que teriam acesso, e nisso não envolveu ninguém lá de cima, e se ninguém reclamou da falta de acesso é porque eles não olhavam mais a planilha.” (Entrevistado 8).

“Só a diretoria e a superintendência, que é a autoridade competente hoje, tem acesso, pela informação que eu tenho. Não sei dizer se eles acompanham a planilha, possivelmente se tiverem uma dúvida, a planilha é mais objetiva. Mas nesse caso eles mais ligam, porque a informação é mais precisa” (entrevista 4)

As informações coletadas e apresentadas principalmente a partir da planilha dividem opiniões acerca de sua publicidade principalmente quando se trata de outros setores da SEJUSP. O primeiro se volta para a melhor compreensão de seu trabalho e diminuição das cobranças assim como uma fundamentação melhor de suas respostas; o outro se volta à delicadeza do processo em geral e os possíveis conflitos de interesse privados em relação a atividades públicas.

O Entrevistado 1 colocou que seria uma situação positiva, uma vez que os servidores de outros setores poderiam conhecer mais da situação da DCO.

“Outras áreas deveriam ter acesso a essas informações, principalmente as de tempo médio, da situação que o processo está aqui, para que elas possam ter o devido planejamento. A gente sempre cobra que a área tenha esse planejamento, porque sempre chega para a gente quando está para vencer e eles ficam pressionando e isso não é legal” (Entrevistado 1)

Os Entrevistados 7 e 4 apresentaram o lado contrário, um destes apresentando um receio de que mais pessoas acessando a planilha poderia gerar confusão ou alteração acidental dos dados. “Eu acho que não, porque por se tratar de planilha são dados que não deveriam sofrer alterações e se isso é aberto para muitos setores pode ser que as informações possam ser alteradas” (Entrevistado 4).

Ainda em favor da menor propagação da ferramenta, corroborando a fala anterior, foi apontado em entrevista que um menor número de pessoas com acesso seria a melhor opção. “Não acho que seja interessante outras diretorias terem acesso, quanto menos gente mexer melhor, porque se não, você já viu, os processos ficam abertos em um monte de lugar e da errado.” (Entrevistado 7).

Já o Entrevistado 7 colocou que não faz sentido outras pessoas acessarem, que elas não teriam interesse. O Entrevistado 8 coloca ainda uma posição que corrobora o apontado pelo Entrevistado anterior, de que mesmo tendo sido criada pela autoridade competente ele suspeitava que essa não era mais acompanhada por eles.

Além disso, ele reflete sobre qual o propósito da ferramenta e da sistematização dessas informações.

“Como o processo é público, todos eles poderiam ter acesso. O controle a planilha está sendo pensada para organização interna, para caso um externo venha solicitar você tenha isso otimizado. Se há a necessidade de alguém ter acesso aí talvez, porque ai seria o intuito do acesso.” (Entrevistado 8).

Foi apontado ainda por um dos entrevistados que a planilha tem sido usada devido a uma solicitação da autoridade competente e não devido a uma iniciativa da diretoria.

O funcionamento dessa planilha tangencia a teoria dos Objetivos Chave, onde apesar de não se pautar uma meta ela é preenchida a partir de pontos de observação considerados dados chave, tais como o tipo de compra, seu produto ou o tempo em que o processo esteve aberto na DCO.

Um dos Entrevistados apontou que acredita ser a planilha uma espécie de fonte de dados para os indicadores em criação, uma vez que por estar no Excel seria facilitada a criação de gráficos e tabelas.

A principal falha para o funcionamento da planilha se torna seu preenchimento muitas vezes arbitrário pelos servidores, onde não inserido na rotina e a parte das demais ferramentas, a planilha acaba sendo deixada de lado. “Tinha que ser uma coisa que conversasse com o SEI ou com o Portal de Compras, só que o portal de compras o processo só passa a constar, só passa a existir, depois que ele passa por análise, depois que ele tá todo certo e vai para o núcleo de instrumentos, aí cria esse processo no portal e já começa a contar ‘em elaboração de edital’ o tempo.” (Entrevistado 1).

Com a chegada do processo na DCO ocorre a inserção deste no portal de compras, no entanto é a partir da publicação que ele passa a ser majoritariamente utilizado. “A gente cadastra o processo no portal de compras e passa para o pessoal do edital” (Entrevistado 5). Os processos de cotação de preços e pregão eletrônico são realizados em grande parte no portal de compras, uma vez que é por essa ferramenta que ocorrem as interações com os agentes externos ao Governo de Minas.

Em grande parte dos processos, ao se iniciar a fase de obtenção de orçamentos, o núcleo inicia a coleta por meio do portal, onde os fornecedores podem acessar as informações do objeto e apresentarem seus preços de mercado. O prazo mínimo para a coleta de preços no Portal de Compras é de 5 dias úteis, e nesse meio tempo os servidores do núcleo buscam outros orçamentos, a partir de consulta a internet, no caso de bens, e contato direto com fornecedores, no caso de serviços. “A gente usa o portal de compras para fazer coleta de orçamentos, tem fornecedor que faz cotação pelo portal (...) é uma ferramenta mais de pesquisa nossa em relação a preços.” (Entrevistado 7).

Além dessas etapas no processo, o Portal de Compras pode ser utilizado como uma ferramenta de controle, pois a partir dele se encontram as informações mais essenciais para o processo, e ainda facilita na obtenção de relatórios. Na SESP, onde não existia o controle a partir das planilhas de Excel era muito utilizado para prestação de contas e ainda tem forte relevância principalmente para os agentes originários dessa diretoria.

“Existe o BO, que é um sistema a parte, que você retira todos os processos que foram realizados no âmbito da secretaria, todos aqueles que foram registrados no portal de compras, e aí coloca o status dele em andamento, homologado, qual o status do processo, só que aqueles processos que ainda estão em análise e ainda não foram registrados não aparecem no BO. Ele filtra todos os processos que o portal de compras fez naquela unidade, eu utilizava muito esse sistema para fazer prestação de contas, porque todo ano tem que fazer a prestação de contas.” (Entrevistado 1)

Nele, portanto são inseridas informações relevantes para o processo, tais quais a modalidade utilizada e o objeto a ser comprado, quando na fase final do processo de licitação são inseridos os demais dados e documentos, tais como edital e termo de referência, onde os licitantes podem consultar e enviar propostas. É no próprio portal de compras o sitio de realização do pregão eletrônico, onde por meio do chat o pregoeiro conduz a seção. Para auxiliar tal etapa ainda é possível que análises sejam feitas no portal e algumas das ações são automáticas, tais como a ordenação das propostas, ou o apontamento de um empate devido a fornecedor entre micro ou pequena empresa, os licitantes também são apresentados na sessão de modo anônimo.

O Portal de Compras tenta restringir as informações a aquelas de maior importância, evitando que ocorra a saturação de informações e que isso torne o processo confuso. Dessa forma o processo acessado a partir dessa plataforma é mais objetivo. “As ferramentas se completam, o portal de compras por exemplo, as informações são mais sucintas, então a maioria das coisas que a gente tem que complementar, vai para o SEI.” (Entrevistado 4).

Usado ainda para comparações gerais dos processos o Portal mantém as especificações de objeto e possibilita resgate de processos parecidos. “O portal de compras é essencial para começar quando o processo chega aqui, para confirmar especificação de objeto, principalmente quando se trata de bens. Para nós o portal de compras é essencial, desde cadastrar processo, consultar processo, ele é um elemento da nossa rotina de trabalho.” (Entrevistado 5)

No entanto, devido aos sistemas não interligados do SEI e Portal de Compras muitas vezes o transporte de uma plataforma para outra acaba recaindo em retrabalho e podendo ser esquecida, uma vez que não fazem parte de um fluxo onde a não realização da atividade te impede de prosseguir. “A gente gera uma ata no portal de compras e tem que levar para o SEI ou então a gente instrui tudo no SEI e ai esquece ‘ah tem que colocar no portal de compras’” (Entrevistado 1)

Sendo o portal de compras a única ferramenta utilizada pela DCO que pode ser utilizada pelos agentes externos todo e qualquer dado relevante para o interessado é incluído no portal, dando publicidade ao informe. O portal tem esse papel importante que explica a sua função apesar da repetição referente às questões já contidas no SEI. “As ferramentas são complementares, o portal de compras a gente precisa muito dele porque o SEI tem uma funcionalidade diferente.” (Entrevistado 5).

Como essa ferramenta é de uso principalmente externo, ela possui uma aplicabilidade de busca e pesquisa fundamental, além de ser moldada em um aspecto mais intuitivo, onde se mostra superior ao SEI, por outro lado o processo no portal só inclui as atividades da diretoria de compras no processo, e mesmo estas não são em sua completude, devido a confidencialidade de alguns dados e documentos.

De forma a facilitar a visualização das diferenças entre as ferramentas, a tabela 1 serve para ilustrar os principais pontos apresentados, sendo ruim(-), bom(+) e não destacável(o).

Tabela 1: Compilado de pontos positivos e negativos das ferramentas utilizadas pela diretoria de compras da SEJUSP – Belo Horizonte – 2019

	SEI	Planilha em Excel	Portal de Compras
Totalidade de informações	+	-	o
Assertividade de informações	-	+	+
Centralização da informação	+	-	-
Facilidade de Busca	-	+	+
Institucionalização como parte da rotina dos servidores	+	-	+
Possibilidade de análise geral	-	+	o
Confiabilidade das informações	+	-	+
Utilização por terceiros	+	-	+

Fonte: Elaboração própria

6.2 Utilização das informações

Para melhor imersão no ambiente da DCO em alguns momentos da pesquisa foi utilizado a palavra “informação” uma vez que o desconhecimento da metodologia de controle fizesse com que os agentes dessem resposta de forma abrupta mostrando certa aversão a terminologia e assim não apontando a realidade do setor. Dessa forma foi usado “informação” para dados sistematizados e acompanhados e que podem ser medidos e comparados, para a maior parte dos efeitos, indicadores.

É possível perceber que na Diretoria de Compras da Secretaria de Justiça e Segurança Pública existe o acompanhamento de informações chave de modo não sistematizado em uma metodologia, o que pode proporcionar ao corpo técnico uma percepção da não existência de indicadores como pode ser percebido nas entrevistas. Todas elas, incluindo o diretor, apresentaram uma negativa quando inqueridos sobre a existência de indicadores e metas, isso representa uma dificuldade de assimilação dos dados controlados pelo setor como indicador, uma vez que estes não são contemplados por uma metodologia, ou apresentados como tal.

As informações coletadas são pensadas sobretudo como forma de prestação de contas e não como embasamento para tomada de decisão, no entanto quando é visível alguma dificuldade que não está sendo percebida pelo próprio núcleo o diretor é capaz de sinalizar. Afora isso, quando é tomada alguma decisão fora da Diretoria e que recaia sobre ela, são utilizadas para, de forma comparativa, poder entender se tal mudança foi benéfica ou prejudicial para a ordem de trabalho.

“Já houve reuniões em que levantaram o número de pregoes que cada pregoeiro está fazendo, com o intuito de insinuar que eles estão ficando à toa. Só que é aquela questão, os meninos não fazem só o pregão, eles auxiliam na elaboração de instrumentos quando tem muitos.” (Entrevistado 8).

Algumas situações demandam uma reação rápida da diretoria, e nem todas elas contam com a sintetização da citada na fala, que é utilizada sobretudo para a designação de responsáveis pelo pregão.

As metas não foram elaboradas e, portanto, são geradas a partir de estimativas por conhecimento histórico dos servidores “a gente vê quando o processo tem rendido demais ou que está demorando para correr e tenta dar uma

agilizada na nossa parte”, ou quando recebem cobranças das áreas demandantes. É apontado que a existência de uma percepção mais objetiva e uma noção mais certa quanto a prazos, por exemplo, seria interessante, sobretudo para exposição externa, uma vez que poderiam embasar melhor seus argumentos para com a área demandante e que internamente isso faria uma menor diferença, uma vez que as coisas “eu acho que funciona, então não vejo algo que poderia melhorar, pelo que eu vejo funciona da forma que acontece” (Entrevistado 2).

Questões relacionadas à importância do tempo gasto são colocadas como de importância, mais aliadas à eficácia que à eficiência, onde não existem metas ou forma de mensuração ela é colocada como “o mais rápido possível”, mais de um núcleo apresentou a cobrança das áreas demandantes e os prazos de vigência dos contratos a serem substituídos como focos de pressão. Apesar de não haver consciência da área técnica do tempo demorado em suas próprias atividades, o prazo da área demandante é o prazo que conta para eles atender a demanda.

Apesar disso percebe-se que o primeiro momento de chegada do processo na diretoria não irá refletir diretamente no seu tempo total no setor, uma vez que repetidas vezes o processo é encaminhado para a área demandante para solucionar problemas nos documentos, ou seja, mesmo dentro do período em que o processo seria realizado pela DCO, ele está em posse e sendo realizado pela área, reduzindo o tempo hábil para execução interna da diretoria de compras. “O processo chega, via SEI, a gente analisa, se tem alguma ressalva, sempre tem alguma, a gente devolve para a área, atendendo devolve para a gente e a gente dá prosseguimento.” (Entrevistado 6).

De modo a evitar erros básicos na montagem do processo, sobretudo do termo de referência, é utilizado um modelo imposto às áreas demandantes, facilitando sua criação e guiando seu preenchimento. “As áreas têm muita dificuldade, ainda vem muito confuso ou com falhas. Aí pede para refazer. Agora com o padrão está melhor também, não tem muito segredo, eles têm que seguir obrigatoriamente” (Entrevistado 2).

Mesmo com o novo padrão que facilita a percepção de erros por parte da diretoria de compras, e guia a área demandante durante o processo a questão da volta do processo ainda é recorrente e implica na perda de tempo e retrabalho dos agentes envolvidos. “Chega aqui a análise demora muito, até consertar tudo,

encaminha memorando para a área concertar, até o processo voltar, isso não conta. Essa é uma dificuldade” (Entrevistado 1).

A falta de informações condizentes ou sua colocação errônea no processo dificulta ou até em alguns casos impede a execução da etapa por parte da DCO. “Com as informações do termo de referência faltando, não dá para a gente esclarecer as dúvidas dos fornecedores, o que prejudica a gente aqui. Aí tem que pedir para a área.” (Entrevistado 7).

A demora na resposta das áreas é muitas vezes prejudicial, e não somente para sanar as dúvidas dos fornecedores, algumas situações ocorrem de não ser possível a continuação dos processos no prazo estipulado por lei. “As vezes está na qualificação técnica, aí manda para a área responder, a área está demorando, chega na hora do pregão, acontece a seção e remarca para outro dia. Aí vai ser uma forma de otimizar essas informações.” (Entrevistado 8). O que afeta a experiência do fornecedor no processo, o que pode até a diminuir suas chances de tentar novamente, criando uma imagem de processo extremamente trabalhoso para os fornecedores, prejudicando a concorrência em processos futuros e consequentemente a Administração Pública. A experiência dos fornecedores é ainda importante para que exista boa vontade na coleta de orçamentos e também para que existam interessados principalmente em um cenário apontado como de atrasos nos pagamentos.

A questão de prazos e tempo que o processo gasta dentro da diretoria é uma questão que tem certo destaque para o diretor, sobretudo pelas cobranças das áreas demandantes, é previsto, por lei, que o processo como um todo leve 180 dias. A DCO, como setor final desse processo acaba recebendo o processo com um prazo bem menor, e como os prazos das etapas não são previstos em lei, a diretoria fica com pouco respaldo.

A utilização de dados de forma objetiva e clara pode ser um facilitador para a equipe da DCO principalmente quando for necessário apresenta-los a outro setor, se sua veiculação puder ser de alguma forma de compreensão intuitiva, como um gráfico, tanto melhor. “Se a planilha fosse alimentada de forma correta, seria interessante até para o gestor, quando a autoridade competente solicitasse alguma informação.” (Entrevistado 1).

É nesse ponto que a sistematização dos dados quanto ao tempo do processo em posse da DCO pode ser útil ao diretor, sua intenção é que ele possa

legitimar sua fala ao ser cobrado pelas demais áreas. Podendo apresentar que o tempo utilizado está de acordo com o necessário para a etapa e que o atraso do processo e sua aproximação da data limite é de responsabilidade de outra área.

Foram apresentados pelo núcleo de orçamentos situações que, devido a urgência da área demandante que havia superado o tempo previsto, tiveram que ter a coleta de orçamentos suspensa antes do tempo ideal, impossibilitando a obtenção correta de três orçamentos distintos para a obtenção do preço de referência.

“Segue o portal de compras, porque ele tem o prazo mínimo de 5 dias úteis, o tempo a mais que a gente procura outros orçamentos vai depender da urgência da área. Geralmente a gente espera até conseguir os três, se não conseguiu e está demorando a gente manda para a área e fala que infelizmente não conseguiu três. Aí esse tempo depende da área, tem até alguns processos que com um ou dois dias a mais a gente acredita que conseguiria um terceiro, mas se a área está com muita pressa não tem jeito. Muitas vezes a área manda quando está em cima da data de vencimento, e aí tem que fazer correndo.” (Entrevistado 7).

A má utilização do tempo das outras áreas e a falta de controle do gasto nelas acaba recaindo sobre as etapas da DCO, uma vez que estas são as finais no processo.

“O que acontece aqui é que outras áreas nos cobram, falam que a gente procrastina, falam que a gente demora para terminar o processo sendo que eles não têm noção do tempo que ficam na área deles também, por exemplo: análise de qualificação técnica ficou 16 dias úteis dentro da área e quando chegou aqui eu tive que fazer tudo no mesmo dia porque o prazo já estava finalizando. Então isso é ruim para a gente, seria interessante que tivessem uns indicadores para mostrar quanto tempo fica na área x ou na área y, até mesmo para quando a área vier nos questionar já termos aquilo tudo compilado e mais fácil de verificar isso” (Entrevistado 1).

Em algumas situações, os atrasos das áreas demandantes causam um sentimento de responsabilização dentro da DCO, uma vez que os agentes começam a se sentir na obrigação de acelerar o ritmo do seu trabalho para que sua celeridade compense a demora anterior e assim o processo possa se finalizar dentro do prazo adequado.

“A gente tenta agilizar o máximo que a gente consegue, porque a gente sabe que quanto mais rápido a gente conferir menos problema vai dar, como os processos vem com o tempo curto para a gente (...) é só o tempo de a gente corrigir e dar prosseguimento nele” (Entrevistado 5).

A utilização de ferramentas para a realização de um controle mais efetivo é importante para a diretoria, uma vez que este ainda é superficial, os agentes envolvidos no processo têm um conhecimento vago sobre a execução das etapas, principalmente no que incide a participação de outros agentes e prazos fixos. Os processos podem demandar mais ou menos deles, uma vez que cada processo é diferente e os núcleos conseguem apresentar percepções quanto a suas dificuldades, no entanto apesar desse conhecimento intuitivo ele não é exato. Exemplos disso são para o núcleo de orçamentos uma maior dificuldade com serviços em relação aos bens, no entanto não existe precisão em quanto tempo despendido a mais para a atividade essa dificuldade requer. O mesmo acontece com os processos de alimentação, a equipe o percebe como mais demorado que demais objetos, mas não consegue colocar o quão maior o tempo médio para a finalização desses processos seria.

A falta de dados precisos prejudica a DCO principalmente com a articulação com demais setores. Desde a autoridade competente até as áreas demandantes, que acabam sendo indicadas a um planejamento vago ou sem embasamento.

“A superintendência solicita ao Gestor para saber porque está demorando tanto, isso é interessante, outra coisa é que muita gente nos pergunta quanto tempo em média a gente leva para terminar um pregão. Um estudo assim para pegar os processos de um ano e analisar a média do tempo que a gente leva para finalizar um alimentação, um serviço ou um bem, isso a gente não tem exato assim. É interessante a gente ter esse tempo exato assim para fazer o planejamento e também o planejamento das outras áreas.” (Entrevistado 1).

Existe certa concentração de informações nos núcleos e na figura do diretor, que é percebido pelo corpo técnico como única pessoa ciente de todas as informações da diretoria, seja por não saber sobre possibilidade de acompanhar outro setor ou pela falta de interesse, fato é que esse contato não é estimulado, e que as reuniões informais com o diretor se apresentam em nível de núcleos e que o conteúdo discutido depende da figura do diretor para alcançar os demais núcleos. “A gente olha só o da nossa área, o que vem para a gente, e aí a gente faz o acompanhamento através do SEI”. (Entrevistado 7).

As informações são agrupadas de acordo com o ciclo anual, de modo a principalmente poder realizar um relatório expondo o que foi feito. Ocasionalmente são realizados estudos mais aprofundados como aponta o Entrevistado 1.

Com a realização do questionário (APÊNDICE 1) é possível perceber que não existe alinhamento da equipe como um todo. A Tabela 2, criada a partir das respostas ao questionário apresenta duas variáveis, desejo de se ter a informação e sua utilização na rotina. O questionário foi aplicado a todo o corpo técnico da diretoria e recebeu 18 respostas, sendo a DCO composta por 20 membros, dentre servidores, estagiários e assprom.

Tabela 2: Número de respondentes em relação à sua percepção sobre a necessidade e sobre o uso de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte – 2019

Informação	Percepção do agente em relação à sua atuação		Percepção do agente em relação à diretoria de compras	
	Desejada	Utilizada	Desejada	Utilizada
Duração do Processo de compra	11	14	15	15
Orçamento adequado do pedido de compra	13	14	16	15
Número de processos segundo a modalidade de compra	16	16	16	16
Número de processos segundo o objeto	13	13	16	15
Economicidade do processo	16	14	15	16
Economicidade da compra no momento de contrato	15	14	18	17
Número de Recursos Após o Pregão	8	9	13	12
Motivação de recursos após seção de pregão	8	8	12	11
Quantitativo de Processos	13	15	17	16
Quantidade de processos atribuídos de forma concomitante a cada pregoeiro	16	17	15	16
Número de encaminhamentos para área responsável fazer correções	13	13	17	15
Situação dos processos abertos	14	13	16	14

Fonte: Elaboração própria

Duas questões são válidas de nota em relação às respostas gerais apresentadas na planilha. A primeira se trata de que em apenas poucas execuções de informações tem seu desejo e uso maior frente a rotina individual, todas as demais apresentam que em uma perspectiva geral as informações são desejadas e utilizadas ainda que não nas atividades do agente.

A outra sinalização é relativa a ter sido apresentada como resposta recorrente cenários em que o agente via que ele não desejava a informação e mas que ainda assim a usava em sua rotina. A partir do contato com as entrevistas e o exposto por sobre as ferramentas supõe-se que pode ocorrer uma das duas situações: a primeira é que o agente é obrigado a usar a informação e a segunda relativa à utilização informal do dado.

No caso da primeira situação, pode ser que por decisão do gestor ou imposição de norma legal o servidor se veja na posição de ser obrigado a utilizar da informação em sua rotina, mesmo que a veja como dispensável e sem propósito. A informação de duração do processo pode ser um exemplo disso, onde os membros da DCO utilizam da informação no preenchimento das planilhas mas não busariam por esse conhecimento.

No segundo caso, o agente pode ter a informação de modo intuitivo ou informal e não vê grande necessidade de sua sistematização ou de um estudo que exatifique ela, dessa forma ele se vê suprido a partir de uma informação aproximada.

Das informações que valem nota, ressalta-se a de duração do processo, visto que há grande dispêndio de energia do diretor em obtê-la mas esse desejo não é disseminado pelo corpo técnico, podendo ser percebido pela tabela que é das informações menos desejadas pelos servidores.

Das onze informações coletadas as que apresentam maior número de respostas quanto a desejo e portanto ganham relevância foram relacionadas à modalidade de compra, economicidade do processo e atribuição de processos para os pregoeiros, onde 16 dos 18 repondentes apresentam desejo por ter essa informação.

Quando se transporta o mesmo critério para a relação da diretoria se alcança que a economicidade no momento da assinatura do contrato é de total interesse para o setor, e que 17 respondentes veem como de interesse para a diretoria conhecer o quantitativo de processos e o número de encaminhamentos para a área demandante para possíveis correções.

Tabela 3: Número de respondentes em relação à sua percepção sobre o acesso de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte - 2019

Informação	Percepção do agente em relação à sua atuação			Percepção do agente em relação à diretoria de compras		
	Fácil acesso	Difícil acesso	Inexistente	Fácil acesso	Difícil acesso	Inexistente
Duração do Processo de compra	13	4	1	14	3	1
Orçamento adequado do pedido de compra	9	8	1	13	5	0
Número de processos segundo a modalidade de compra	18	0	0	17	1	0
Número de processos segundo o objeto	15	0	3	14	1	3
Economicidade do processo	15	1	2	15	2	1
Economicidade da compra no momento de contrato	17	0	1	16	1	1
Número de Recursos Após o Pregão	10	8	0	10	8	0
Motivação de recursos após seção de pregão	9	9	0	10	8	0
Quantitativo de Processos	14	4	0	15	3	0
Quantidade de processos atribuídos de forma concomitante a cada pregoeiro	16	0	2	15	2	1
Número de encaminhamentos para área responsável fazer correções	11	7	0	13	5	0
Situação dos processos abertos	13	5	0	12	6	0

Fonte: Elaboração própria

O observado quanto à acessibilidade das informações é que não é homogêneo, provavelmente o costume de sua utilização durante a rotina torne frequente o seu acesso e dessa forma o agente a vê como de fácil acesso, uma vez que está habituado a localizá-la. Isso não se aplica a todos os agentes, uma vez que a única informação tratada totalmente como de fácil acesso é “Número de processos segundo a modalidade de compra”, dado que pode ser encontrado tanto na planilha, quanto no bloco interno do SEI, e mais superficialmente e momentâneo, na divisão de processos por núcleo.

Todas as outras informações tiveram apontamentos de agentes com dificuldades ou até mesmo incapacidade de localizar a informação, o que pode ser explicado por uma menor necessidade de se alcançar esses dados. Sem a necessidade de procurar por tal e sem um momento de treinamento ou apresentação ao setor e as atividades o servidor utiliza daquilo que é pertinente ao seu trabalho e pouco conhece sobre o restante dos fluxos da área. “Não tive um ensinamento assim (quando chegou na diretoria)” (Entrevistado 2).

No entanto é possível perceber que existem informações de mais fácil acesso e outras de mais difícil acesso, quando se pensa em uma análise comparativa com o uso das informações, temos que as informações de mais difícil acesso são relativas aos recursos, tanto o número de recursos após o pregão quanto a motivação de recursos após seção de pregão; ao orçamento apropriado e ao número de encaminhamentos para correção da área.

É possível que a relação da falta de acesso seja com o uso rotineiro, uma vez que as informações relativas aos recursos são as de menor desejo e uso na percepção individual dos servidores, a relação com os orçamentos pode ser ligada ao não questionamento dos orçamentos obtidos pelo núcleo, uma vez que eles apresentam ao processo a pesquisa pronta.

No caso dos acessos, é possível que os agentes tenham refletido sua experiência para a perspectiva da diretoria, uma vez que se julga a informação inexistente se acredita que ela seja inexistente para todos. Assim o mesmo se repete em facilidade e dificuldade de obtenção da informação.

Tabela 4: Número de respondentes em relação à sua percepção sobre a importância de informações de controle no processo de compras da Diretoria de Compras na perspectiva de sua atuação e na perspectiva da atuação da Diretoria – Belo Horizonte - 2019

Informação	Percepção do agente em relação à sua atuação			Percepção do agente em relação à diretoria de compras		
	Alta Importância	Média Importância	Baixa Importância	Alta Importância	Média Importância	Baixa Importância
Duração do Processo de compra	14	3	1	11	5	2
Orçamento adequado do pedido de compra	14	2	0	13	3	2
Número de processos segundo a modalidade de compra	12	5	1	11	5	2
Número de processos segundo o objeto	11	6	1	10	8	0
Economicidade do processo	15	3	0	15	3	0
Economicidade da compra no momento de contrato	15	3	0	15	3	0
Número de Recursos Após o Pregão	10	4	4	11	3	4
Motivação de recursos após seção de pregão	8	4	6	10	3	5
Quantitativo de Processos	12	3	2	14	2	2
Quantidade de processos atribuídos de forma concomitante a cada pregoeiro	11	3	4	13	3	2
Número de encaminhamentos para área responsável fazer correções	12	2	4	14	4	0
Situação dos processos abertos	11	3	4	11	5	2

Fonte: Elaboração própria

Sobre a importância dada pelos agentes às informações, é possível ressaltar pela Tabela 4, que existe um baixo alinhamento de perspectivas dentro da DCO, o “Número de processos segundo o objeto” é um exemplo disso, pois mais da metade dos agentes consideram em sua visão uma informação de alta importância, mas essas mesmas pessoas colocam como de não tão grande importância para a diretoria. Outra informação que pode ser ressaltada é a “Duração do Processo de

compra” uma vez que ele é o mais acompanhado pelo diretor, sendo inclusive demonstrado a partir da planilha e não é considerado pela equipe como de alta importância para o setor.

Situação dos processos abertos também é dado tanto na percepção individual quanto da organização como de baixa relevância, o que é contrário às informações obtidas principalmente através do gestor.

Novamente as informações relacionadas aos recursos dos pregões são notadas como de baixa relevância o que indica que essas sejam de baixo impacto no setor.

Tal alinhamento, ou sua falta, no caso estudado pode impactar no preenchimento correto da planilha e afetar os resultados obtidos pelo diretor e autoridade competente.

Pelas respostas ao questionário pode-se perceber também a baixa capacidade de priorização nas informações, uma vez que pelo menos metade dos respondentes interpreta cada uma, à exceção de motivação do pregão, como de alta importância.

6.3 Fraquezas e forças da gestão de indicadores na Secretaria Estadual de Segurança e Justiça

Existem indícios de concentração de informações nos núcleos, compartilhados apenas com o diretor, que é percebido pelo corpo técnico como o profissional ciente de todas as informações da Diretoria de Compras, seja por não saber sobre possibilidade de acompanhar outro setor ou pela falta de interesse. Fato é que esse contato não é estimulado, e que as reuniões informais com o diretor se apresentam em nível de núcleos e que o conteúdo discutido depende da figura do diretor para alcançar os demais núcleos. “A gente olha só o da nossa área, o que vem para a gente, e aí a gente faz o acompanhamento através do SEI”. (Entrevistado 7).

Além disso, certa quantidade de informação se retém no diretor, uma vez que este acha pouco prático a reunião de todo o setor para discussão de temas de rotina. “Reunir todo mundo fizemos duas vezes desde que juntou, o resto é só com os núcleos. Quando você reúne muito fica chato. Aquela questão de fala menos produz mais. Só quando é estritamente necessário.” (Entrevistado 8).

No entanto, ao mesmo tempo que isso evita o dispêndio de força de trabalho e um menor desgaste da equipe na mobilização, a ausência dessa prática diminui o contato e o interesse da equipe com outras atividades que não as dela no processo. “Nunca li as outras planilhas que tem na pasta da DCO” (Entrevistado 2). O que pode apresentar pontos negativos também, tais como a dificuldade de substituir um dos agentes no caso de licença ou férias, uma vez que principalmente nos núcleos menores, somente eles têm domínio do próprio trabalho.

Com uma menor integração entre os núcleos, os servidores que acabam sempre realizando as mesmas atividades acabam tendo um olhar viciado sobre sua execução, e não conseguindo observar espaços de melhoria e inovação. A participação de outro membro pode trazer um olhar diferente e apresentar oportunidades que não eram percebidas, muitas vezes algo que não faz diferença para uma etapa pode fazer para outra a frente no processo, e como o agente não a conhece, não a perceber.

A retenção de informações na figura do diretor pode ser explicada neste momento devido à recente criação da diretoria, composta por membros originados de diferentes setores e até secretarias. “Não foram definidos indicadores e metas. Ainda estamos nos adequando a criação do novo setor. Estamos tentando alcançar um senso comum antes de estipular metas.” (Entrevistado 8). Para suprir a falta de metas a diretoria utiliza dos prazos previstos em resoluções, além de os apontar como guias também para os demais setores. O diretor intenciona a construção conjunta na diretoria, com a participação dos agentes de todos os núcleos para falar com legitimidade do seu processo, uma resolução que possa resguardar os prazos das etapas do processo na DCO.

No entanto isso no médio e longo prazo, essa concentração pode acabar se tornando uma sobrecarga e prejudicar o funcionamento da diretoria. “O Gestor tem conhecimento, tudo que a gente faz a gente passa para ele, acho que é um costume aqui da DCO” (Entrevistado 6).

A definição de atividades nos núcleos com mais agentes pode ser considerada incipiente, sendo feita de maneira informal pelos próprios membros, não leva, em consideração o tipo de objeto ou a produtividade da pessoa. De norma geral a tarefa é delegada para aquele que tem menos atividades para fazer no momento. “O que vai chegando quem está mais tranquilo pega, vai terminando e vai ajudando o outro, ninguém fica fixo em um processo que aí a gente pode ir

conversando e se ajudando. ” (Entrevistado 7). A fala da entrevista apresenta outra situação comum na diretoria, que é a troca de experiências e o contato constante entre membros do mesmo núcleo, se ajudando quando detectam uma situação problema.

A exposição dos trabalhos dos núcleos não alcançam os outros, é possível perceber pelas tabelas, principalmente pela 4, que se refere à importância dada às informações pelo agente e pela diretoria, que a parte da diretoria reflete diretamente a opinião do próprio agente, ou seja, os servidores talvez por uma visão limitada da rotina e estratégia da diretoria, eles tem a principal referência vinda do próprio trabalho, dessa forma se ele não usa aquela informação logo supõe que a diretoria de modo geral não usa.

A diretoria de compras apresenta certa dificuldade em relação a crenças limitantes de área meio uma vez que seu cerne de trabalho é um processo sob demanda e que, como visto anteriormente, recebe cobranças que geram uma rotina de trabalho em prol de outra área. Soma-se a isso um posicionamento reativo, “só é feito quando solicitado” (Entrevistado 8), tanto como área quanto como agentes, onde se espera ser provocado ou pressionado para tomar medidas, de realização das atividades ou mesmo de resposta a pressão das áreas. Provavelmente a informação de tempo recebe uma atenção especial por ser necessária para o embasamento quando provocada pelas demais áreas, as demais questões são menos observadas e acompanhadas uma vez que, legitimados por lei, os agentes se sentem mais seguros quando questionados.

Não existe um acompanhamento de questões de valores economizados a cada processo, uma vez que os procedimentos legais são cumpridos a equipe se apoia no sentimento de que ele não teria outro valor a menos que fossem descumpridos. É com base nessa crença limitante de que são uma área executora e de que os tomadores de decisão estão em outro lugar que os membros da diretoria não veem as informações coletadas sendo insumo para a decisão. “Acredito que as informações são usadas para tomada de decisão, mas a gente por ser área meio acaba deixando a cargo dos tomadores de decisão, mas acredito que sim. Acho que para o Gestor que usa mais como um complemento. ” (Entrevistado 4).

A sensação de protagonismo da diretoria é baixa, mesmo sendo um processo essencial na cadeia produtiva na Secretaria, o que pode ter impacto no sentimento de propósito e de interesse no próprio trabalho.

A rotina de trabalho sobre demanda é desfavorável a entrada de novas ações durante as etapas do processo, uma vez que os técnicos alteram períodos de ócio com períodos de alta demanda e excesso de trabalho. Assim o preenchimento das ferramentas acaba tendo um fluxo de preenchimento desfavorável a elas mesmas, uma vez que devem ser preenchidas durante a execução do processo, deste modo seriam preenchidas durante o momento que existe um volume maior de trabalho e elas por consequência são de menor prioridade.

A diretoria de compras não possui um planejamento estratégico de modo claro, ou um alinhamento frente à organização, o que dificulta a constatação de prioridades e máxima e mínima importância, a Tabela 4 que apresenta o nível de importância das informações teve dez das onze informações escaladas apontadas como de alta importância por mais da metade dos respondentes.

Ainda sobre a mesma Tabela, é percebido que a informação de duração dos processos, apesar de toda a atenção aplicada pelo diretor e da existência de uma ferramenta que tem como função principal o acompanhamento dessa informação não é vista como de alta importância para todos os membros da diretoria.

Outra informação que teve resposta ao questionário e a qual merece atenção devido a repetição de situações nas entrevistas é a necessidade de encaminhar novamente o processo às áreas demandantes. Apontada por diversos Entrevistados como um problema recorrente, que impede ou dificulta a continuação das atividades, que, sobretudo distorce o controle de tempo dedicado ao processo quando se observa data de entrada e saída do processo na DCO, porém no questionário também é respondido por alguns dos respondentes como não sendo de grande importância. E não sendo acompanhada pela diretoria a menos que em vista de uma situação crítica, mas mesmo essa pode ser identificada tardiamente, uma vez que os núcleos se comunicam pouco sobre o processo, e sempre se espera que exista um problema que necessite desse retorno.

Mesmo assim, o clima na Diretoria é bom, as relações interpessoais funcionam e apesar de problemas de comunicação formal, no quesito informal eles se sentem pertencentes ao grupo. “Quando o bicho aperta para um lado sempre tem alguém disposto para ajudar. ” (Entrevistado 8). As adversidades das áreas se tornam uma razão de aproximação do grupo, e os membros encontram apoio na diretoria.

Existe ainda na Diretoria certa tentativa de implementação e melhoria assim como uma abertura a isso. Sendo esse próprio acompanhamento pela planilha uma atividade que não acontecia antes. Mesmo em relação ao uso dessas ferramentas existe uma concepção que sejam suficientes para um acompanhamento geral, mas que caso algo novo e melhor surja, então essa é bem-vinda. “Para a gente aqui hoje é suficiente, mas qualquer inovação que surgir sou muito a favor, acho muito valido” (Entrevistado 6).

7 CONCLUSÕES

A partir do que foi apresentado nesse trabalho até aqui é possível colocar a utilização de indicadores no processo de compras da Secretaria de Justiça e Segurança Pública como incipiente. Devido a uma organização recente do setor, que leva a uma dificuldade de estabelecimento de uma rotina, a Diretoria de Compras se sente insegura de aplicar modelos de gestão inovadores. A instabilidade de um setor se formando é balanceado com a expectativa de trabalhos e processos semelhantes, e que, portanto, a diretoria não teria que começar do zero.

Esse tipo de semelhança é típico de áreas meio de organizações semelhantes, tal como é o caso da Secretarias de Estado. A SEJUSP provém ainda de uma junção de duas estruturas com demandas parecidas, apesar de em volumes diferentes, exemplos disso são o socioeducativo, pertencente a SESP, e o sistema prisional, de responsabilidade da SEAP, ambos apresentavam demandas por compras de alimentação, ainda que o sistema prisional recebesse um volume maior deste, ou mesmo equipamento de segurança dos agentes. Todos esses são objetos que não seriam comuns a outras Secretarias, mas que são comuns a elas e que, portanto, não mostram dificuldades na junção.

Os processos herdados das diretorias possivelmente permearão uma dificuldade além para a diretoria de contratos, tendo a DCO adequado os instrumentos dos processos vigentes e levando em consideração o ciclo curto dos processos, esse fator não trouxe dificuldades além da esperada.

De certo modo a previsibilidade de um processo de área meio é reconfortante nesse ponto, uma vez que independente de para qual setor se compre um processo de compras públicas é bem similar a outro. No entanto existe uma dificuldade maior de se inserir inovações e isso pode ser percebido na análise das ferramentas utilizadas. A que mais se aproxima de uma metodologia de gestão por indicadores é a planilha em Excel, moldando-se a algo que seria um único indicador chave que avalia o tempo do processo.

Mesmo a planilha não foi uma implementação interna, foi necessária uma sugestão externa para que fosse acatada, e mesmo assim não houve um processo relevante de inserção desta no ambiente da diretoria, sendo ainda preenchida de modo falho e sem haver alguma ação para mudar tal situação. Para que a futura planilha seja enfim utilizada se faz necessário uma iniciativa de internalização desta

na rotina e nos próprios servidores. Caso tal ação não ocorra pode ser que novamente a planilha caia em desuso ou seja preenchida equivocadamente e acabe sendo abandonada.

No entanto, de forma menos estruturadas ainda existem as informações sistematizadas no âmbito da diretoria que são usadas para a tomada de decisão e que são acompanhadas mesmo que sem a expectativa de instauração de um estudo que possa observar um perfil a ser aplicado como meta posteriormente, tal qual se espera fazer com a duração do processo.

Os indicadores, apesar de comporem uma iniciativa ousada são um importante complemento para a gestão do processo na diretoria. Sua função de facilitar e tornar transparente a situação do setor frente as informações mais importantes para o seu desempenho por si só mostra como seriam uteis ao setor que tem baixo fluxo de informações entre seus agentes. Ademais, a facilitação na obtenção de dados relevantes que podem ser usados para legitimar seus argumentos pode agilizar as respostas do setor para demais áreas ao serem questionados.

Por fim, os indicadores podem ser uma forma de medir o sucesso do setor e suas ações, uma vez que medidas tomadas gerarão reflexos nestes, melhorando ou piorando seus resultados, o que permitirá que os agentes possam tentar por melhorias contínuas aumentar o rendimento e eficiência de suas atividades.

É indicado que esses estudos sejam iniciados, não de forma concomitante, mas a se iniciar com dois ou três informações de pertinência que possam, ao ser contempladas apresentar um padrão que os processos futuros devam manter ou melhorar.

É importante também que seja feito uma priorização das informações, não é recomendado que diversas informações recebam um controle focalizado, apesar de poderem ser acompanhadas. De modo a se proporcionar um ambiente com estratégia clara a dar e demonstrar que as informações têm relevâncias diferentes é importante, tanto para alinhamento do time quanto para uma significância de o que é importante para o setor, o que é relevante e que cada um dos agentes deve estar ciente e prestar atenção em seus atos.

Essas informações podem ser utilizadas como o principio de uma atenção aos indicadores, tendo sido apresentadas durante as entrevistas e validadas sua importância através do questionário, o presente trabalho as sugere como possíveis

indicadores, e propõe que caso novos estudos sejam realizados com o intuito de se implementar os indicadores na DCO, estas informações possam ser analisadas.

Somente a partir do acompanhamento sistemático dessas informações que poderão ser percebidos gargalos a ser sanados e estratégias de melhoria aplicadas ao processo. A planilha em Excel é um bom começo para tal desde que preenchida corretamente, para que isso ocorra. É necessário que primeiramente seja iniciado um processo de sensibilização e conscientização do time, para que esses entendam o propósito de sua existência e sua aplicação real. Deste modo espera-se que os membros da DCO se utilizem melhor dos instrumentos que tem à disposição e que possam presar por um processo mais eficiente realizado de forma mais sustentável pela equipe.

Em relação a organização e funcionamento do setor aconselha-se que sejam criadas formas de evitar que a divisão do trabalho se torne um obstáculo para o fluxo interno, além de um desmotivador para a equipe que realiza repetidamente as mesmas etapas. Reuniões setoriais mais frequentes ou o incentivo a troca de experiências e observação de etapas do processo além das atribuídas a si pode ser útil.

Por fim a padronização e diminuição de ferramentas, aumentando as funcionalidades das mais relevantes para abarcar as menos relevantes pode ser fundamental para a diminuição do sentimento de retrabalho ou a falta de praticidade da mudança de ferramenta durante o tempo da rotina.

O processo de compras, e seus agentes envolvidos podem utilizar da regulamentação em seu favor, atualmente é colocado que ela engessa o processo, tornando-o rígido e impossibilitando melhorias significativas, o que desencorajaria o emprego de iniciativas com esse intuito. No entanto seu perfil de proteção pode ser potencializado, como dito por um dos entrevistados, podem ser até mesmo ampliadas para favorecer o trabalho da diretoria de compras. E as amarras legislativas podem não ser tão rígidas quanto pensadas a princípio, o processo possui grande abertura para melhorias e facilitações.

Portanto, conclui-se o trabalho reforçando a necessidade de se dar continuidade as atividades iniciadas com o intuito de reforçar o acompanhamento, além da realização de um esforço para a internalização e incorporação da importância das atividades. É incentivado as reflexões quanto a sistematização e uso das informações, reforçando que apesar do processo de compras ser um

processo de foco na área meio este deve se aprimorar, evitando cair em falácias de impedimentos legais.

8 REFERÊNCIAS

BRITO, Ricardo França de; ALMEIDA, Vera Luci de; BRITO, Adriana Carla Teixeira da Costa. **Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: o caso de um Hospital Universitário**. 2017. 12 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade Federal da Grande Dourados, Grande Dourados, 2017. Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41382.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2019.

BELMONTE, Alexandre Agra. **Aspectos Jurídicos Atuais Da Terceirização Trabalhista**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, v. 74, n. 4, p 26-52, Outubro/Dezembro 2008.

CASTRO, Felipe. **13 Passos Do Roadmap Para Adoção De OKR**. 2015. Site da Endeavor. Disponível em <<https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/okr-passos/>>. Acesso em: 13 outubro 2019.

CASTRO, Felipe. **OKR, KPI E Metas: Transformando Objetivos Em Resultados**. 2016. Site da Endeavor. Disponível em <<https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/como-transformar-objetivo-okr-meta/>>. Acesso em: 13 outubro 2019.

COUTINHO, Thiago. **Diagrama De Ishikawa: Conheça Essa Ferramenta Da Qualidade!** Site da Voitto. Disponível em <<https://www.voitto.com.br/blog/artigo/diagrama-de-ishikawa>>. Acesso em: 06 novembro 2019.

CUNHA, Fernanda Aparecida; DUTRA, Ademar; BINOTTO, Micheline. **Avaliação Dos Serviços De Licitação Para Apoiar A Gestão Administrativa De Órgão Público Municipal**. Revista Brasileira de Gestão e Inovação – Brazilian Journal of Management & Innovation v.4, n.1, Setembro/Dezembro – 2016

DAS NEVES, Breno Rodrigues Cavalcanti; FERIRE, Fatima de Souza. **Características do Princípio de Pareto no Setor Bancário Brasileiro**. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, FACE, 2016. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/14408>>. Acesso em: 08 novembro 2019.

DUTRA, Ademar. Metodologia para Avaliar e Aperfeiçoar o Desempenho Organizacional: Incorporando a Dimensão Integrativa à MCDA Construtivista-Sistêmico-Sinérgica. 2003. 320 f. **Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003**

ENDEAVOUR. **KPI: Como Medir O Que Importa No Seu Negócio**. Site da Endeavour. Disponível em <<https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/kpi/>> Acesso em 17 de agosto de 2019.

FERREIRA, Bilmar Angelis de Almeida; RIGUEIRA, André Di Lauro. **Os Indicadores-Chave De Desempenho Como Aliados Da Análise Criminal**. Revista Brasileira De Segurança Pública. V. 7, n. 2, p. 68-88 Ago/Set 2013

FILHO, Hayrton Rodrigues do Prado. **Vicente Falconi: O PDCA Focado Em Resultados**. Qualidade online's blog, 2014 Disponível em < <https://qualidadeonline.wordpress.com/2014/12/21/vicente-falconi-o-pdca-focado-em-resultados/>> Acesso em: 12 novembro 2019.

JORGE, Marcelino José; AVELLAR, Cristina Monken; MELO, Luciana Cavalcanti de. **Indicadores de efetividade em custo de atividades-meio no modelo de gestão para resultados: a experiência do IPEC/FIOCRUZ**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade . V4, n. 2, art. 1, p. 1-22 mai/ago. 2010

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012

LANZ, Luciano Quinto; LANZ, Renata. **O Uso Do Diagrama De Árvore Em Projetos: Problemas, Soluções, Objetivos E Estratégias**. Project Management Knowledge Base – Conhecimento e Experiência em Gerenciamento de Projetos, 2015. Disponível em < <https://pmkb.com.br/artigos/o-uso-do-diagrama-de-arvore-em-projetos-problemas-solucoes-objetivos-e-estrategias/>> Acesso em 03 novembro 2019.

NEELY, A. (2002). **Avaliação do Desempenho das Empresas: porquê, o que e como**. Editora Caminho, Lisboa, 2002

PALADINI, E. P. (2011). **Avaliação estratégica da qualidade** (3. ed. rev.). São Paulo: Atlas

PETRI, Sérgio M. **Modelo para apoiar a avaliação das abordagens de gestão de desempenho e sugerir aperfeiçoamentos: sob a ótica construtivista**. 2005. 236f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 2005.

SANTOS, Monica. **Saiba O Que É E Como Implementar A Metodologia OKR**. Sebrae Nacional, 2019. Disponível em < <https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosOrganizacao/gestao-de-metas-como-implementar-a-metodologia-okr,a67875d380a9e410VgnVCM1000003b74010aRCRD> > Acesso em 13 outubro 2019.

TEIXEIRA, Isabela Tatiana; ROMANO, André Luiz; FILHO, Alceu Gomes Alves. **Indicadores-Chave Para Medida De Desempenho: Uma Proposta Para O Caso Das Operadoras De Planos De Saúde**. Revista Eletrônica Gestão & Saúde. Vol.06, N°. 02, p.1689-1712. 2015.

TORRES, Vitor. **Como O Google Nos Ensinou A Definir E Alcançar Objetivos**. Sebrae Nacional, 2017. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/como-o-google-nos-ensinou-a-definir-e-alcancar-objetivos,5fff288acc58d510VgnVCM1000004c00210aRCRD>> Acesso em 13 agosto 2019.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Um Levantamento dos Principais Sistemas de Avaliação**. In: XXVI ENANPAD. Salvador: ANPAD, 2002.

Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual De Licitações E Contratações Administrativas**. / Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto n. 44.786, de 18 de abril de 2008. 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.

BRASIL. Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão e dá outras providências.

BRASIL. Lei 14.167, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a adoção, no âmbito do Estado, do pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, 2012.

9 APENDICES

APENDICE I - ROTEIRO ENTREVISTA I- PROCESSO DE COMPRAS A PARTIR DA ÁREA TÉCNICA

1- Como é feito, formalmente, o acompanhamento dos processos licitatórios na DCO?

2- Você acha que esses mecanismos são suficientes?

3- Existem metas ou indicadores na DCO? Quais?

4- Como estes são alimentados? Por Quem? Onde? Com Qual Periodicidade?

5- Qual a finalidade e uso? Qual destinação?

6- Você acha que eles abarcam as principais questões de preocupação em um processo licitatório? Porque?

7- Você sugere outros indicadores? Quais? Por que?

8- Você usa de outro mecanismo para acompanhar a situação ou resultados desses processos? Você consegue informações detalhadas a partir desse acompanhamento?

10- Você consegue saber informações gerais do desempenho da DCO por estes meios?

11- Você usa dessas informações para tomadas de decisão?

12- Essas informações são de conhecimento geral ou somente você tem acesso a elas?

13- A pessoa no cargo de chefia tem constante acesso a situação geral dos processos na DCO? Que outras áreas acessam? Que outras áreas deveriam acessar?

APENDICE II - ROTEIRO ENTREVISTA II- PROCESSO DE COMPRAS A PARTIR DO GESTOR

1- Como é feito, formalmente, o acompanhamento dos processos licitatórios na DCO?

2- Você acha que esses mecanismos são suficientes?

3- Existem metas ou indicadores na DCO? O que motivou a escolha de cada indicador? Foi uma criação conjunta? Eles são visíveis para toda a equipe? Eles são disseminados, explicados e internalizados pelo corpo técnico da diretoria? Como esse processo funciona? Como estes são alimentados?

3- Você consegue informações detalhadas a partir desse acompanhamento?

5- Você consegue saber informações gerais do desempenho da DCO por estes meios?

6- Você usa dessas informações para tomadas de decisão?

7- Essas informações são de conhecimento geral ou somente você tem acesso a elas?

8- A autoridade competente, superintendente ou subsecretário tem acesso a essas informações? Outras áreas têm acesso?

9- Utiliza-se essas informações na construção de relatórios? Com qual frequência são feitos? Qual finalidade?

10- O alcance ou não das metas cria algum tipo de situação? Problema? Solução?

APENDICE III - QUESTIONÁRIO - OBTENÇÃO E USO DE
INFORMAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS

INFORMAÇÃO	ASPECTOS DA OBTENÇÃO E USO DE INFORMAÇÕES								OBS.
	DENTRO DA MINHA PERSPECTIVA				DENTRO DA PERSPECTIVA DA DIRETORIA				
Duração do processo de compra	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Orçamento adequado do pedido de compra	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Número de processos segundo a modalidade de compra	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Número de processos de compras por objeto	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Economicidade do processo (Valor de referência para proposta vencedora)	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Economicidade da compra no momento de contrato (negociação valor final)	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	

INFORMAÇÃO	ASPECTOS DA OBTENÇÃO E USO DE INFORMAÇÕES								OBS.
	DENTRO DA MINHA PERSPECTIVA				DENTRO DA PERSPECTIVA DA DIRETORIA				
Número de recursos após seção de pregão	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Motivação de recursos após seção de pregão	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Quantitativo de processos	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Quantidade de processos atribuídos de forma concomitante a cada pregoeiro	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Número de encaminhamentos para área responsável para corrigir erros	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	
Situação dos processos abertos	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Desejada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	<input type="checkbox"/> Desejada <input type="checkbox"/> Não Procurada	<input type="checkbox"/> Utilizada <input type="checkbox"/> Não Utilizada	<input type="checkbox"/> De fácil acesso <input type="checkbox"/> De difícil acesso <input type="checkbox"/> Inexistente	<input type="checkbox"/> Alta Importância <input type="checkbox"/> Média Importância <input type="checkbox"/> Baixa Importância	

APENDICE IV – Modelo de Termo de Consentimento para Gravação de Entrevista

TERMO DE CONSENTIMENTO

Concordo em participar, como voluntário (a), do estudo que tem como pesquisador responsável a aluna de graduação Ana Clara Bueno Chaib, do curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, que pode ser contatado pelo e-mail a.c.chaib@hotmail.com e pelo telefone (31) 9 8871-3385. Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com pessoas que estão envolvidas nos Processos de Compras da Secretária de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas, visando, por parte da citada aluna, a realização de trabalho de conclusão de curso. Declaro, também, estar ciente que os dados estão sendo gravados, mas que os registros são sigilosos e que o anonimato é garantido, de tal modo que eles só poderão ser utilizados pelo pesquisador sem que a minha identidade seja revelada e para fins da pesquisa de graduação do mesmo. Ainda, declaro estar ciente que não sou obrigado(a) a responder nenhuma pergunta e que posso encerrar a entrevista a qualquer momento.

Belo Horizonte, de de 2019.

Assinatura