

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Ana Luíza de Sales e Silva

PACTUAÇÃO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: análise comparativa do processo de tramitação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na perspectiva da eficiência da administração pública

Belo Horizonte

2020

Ana Luíza de Sales e Silva

PACTUAÇÃO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: análise comparativa do processo de tramitação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na perspectiva da eficiência da administração pública

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
2020

S586p Silva, Ana Luíza de Sales e.
Pactuação de convênios administrativos [manuscrito] : análise comparativa do processo de tramitação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na perspectiva da eficiência da administração pública / Ana Luíza de Sales e Silva. – 2020.
[12], 77 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Simone Cristina Dufloth

Bibliografia: f. 89-89

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Convênio – Minas Gerais. 3. Gestão de processos – Eficiência organizacional. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 35(815.1)

Ana Luíza de Sales e Silva

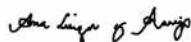
PACTUAÇÃO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: análise comparativa do processo de tramitação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na perspectiva da eficiência da administração pública

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

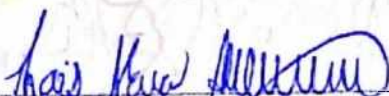
Aprovada na Banca Examinadora



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



Profa. Ana Luíza Gomes de Araújo (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Profa. Thais Mara Alexandrino (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 03 de agosto de 2020

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que Ele é e por tudo que tem feito por mim. Por ser meu Pai, amigo e meu abrigo em todos os momentos; pelas oportunidades proporcionadas e por me amar incondicionalmente. Sem Ele, nada do que fiz ou vivi seria possível.

À minha família, especialmente meus pais, por todo amor e carinho, por todo o investimento e confiança ao longo da minha trajetória estudantil e por todo suporte sempre me dado. A confiança e a expectativa deles em mim, sempre positivas, diariamente me motivaram a fazer o meu melhor.

Ao meu noivo, Raphael, que me acompanhou desde o início dessa jornada, me dando apoio emocional e motivação em todos os momentos, além de cuidar de mim pacientemente quando a jornada parecia difícil demais.

Às minhas queridas amigas e companheiras de fundação, pelo suporte, carinho, companheirismo e por serem minha segunda família e um ponto de apoio durante esses quatro anos.

À professora Simone Dufloth, pelo carinho, pelas orientações que muito me ajudaram, pela confiança no meu trabalho e pelo suporte, inclusive emocional, nessa tarefa que se mostrou desafiadora.

Ao Emerson Paiva, meu tutor de estágio, e aos colegas da Advocacia-Geral, por tanto carinho durante o tempo em que trabalhei com eles e por sempre estarem dispostos a me ajudar e transmitir um pouco do muito conhecimento que detêm, me tornando uma profissional melhor a serviço de Minas Gerais.

Aos entrevistados que me disponibilizaram um pouco do seu tempo para transmitir um pouco do seu conhecimento e vivência.

A todos que de alguma forma contribuíram para a construção deste trabalho e, principalmente, para minha formação enquanto estudante, profissional e cidadã.

“Quando os justos florescem, o povo se alegra; quando os ímpios governam, o povo geme”.

Provérbios 29:2

RESUMO

O presente trabalho analisa o processo de pactuação de convênios administrativos no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) comparativamente ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). A metodologia da pesquisa, de natureza qualitativa, se fundamentou em levantamento bibliográfico, documental e de campo. O referencial teórico englobou a literatura sobre convênios administrativos, eficiência na gestão pública, princípio constitucional da eficiência, bem como gestão de processos e da qualidade aplicada ao setor público. A pesquisa documental envolveu aspectos legais e normativos relativos aos convênios administrativos, bem como documentos e contratos das instituições pesquisadas. A pesquisa de campo foi realizada a partir de entrevistas com integrantes das equipes da AGE/MG e do TJMG. Os resultados sinalizaram que a tramitação do processo de pactuação de convênios administrativos ocorre de forma diferente em cada organização analisada, ainda que possuam características similares em alguns pontos. O estudo sugere ser decisivo o papel e as características dos atores envolvidos no processo e a maneira como a sua tramitação é internalizada, em virtude da ausência de instrumentos formais instituídos para regulamentar a tramitação do processo em ambas as organizações.

Palavras-chave: Administração Pública; Convênios Administrativos; Eficiência; Qualidade; Gestão de Processos.

ABSTRACT

The present work analyzes the process of agreement of administrative agreements in the scope of the Advocacy General of the State of Minas Gerais (AGE/MG) compared to the Court of Justice of the State of Minas Gerais (TJMG). The research methodology, of a qualitative nature, was based on bibliographic, documental and field surveys. The theoretical framework included literature on administrative agreements, efficiency in public management, constitutional principle of efficiency, as well as process and quality management applied to the public sector. The documentary research involved legal and normative aspects related to administrative agreements, as well as documents and contracts of the researched institutions. The field research was carried out based on interviews with members of the AGE/MG and TJMG teams. The results showed that the process of pactuating administrative agreements occurs differently in each organization analyzed, although they have similar characteristics in some points. The study suggests that the role and characteristics of the actors involved in the process and the way in which its processing is internalized are decisive, due to the absence of formal instruments established to regulate the processing of the process in both organizations.

Keywords: Public Administration; Administrative Agreements; Efficiency; Quality; Process Management.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Número total de convênios pactuados no âmbito da AGE/MG por ano, de 2014 a 2019.

GRÁFICO 2 – Percentual de convênios pactuados segundo tipo na AGE/MG de 2014 a 2019.

GRÁFICO 3 – Número total de convênios pactuados no âmbito do TJ/MG por ano, de 2014 a 2019.

GRÁFICO 4 – Percentual de convênios pactuados segundo tipo no TJ/MG de 2014 a 2019.

GRÁFICO 5 – Porcentagem de Estágio com ônus e Estágio sem ônus, com relação ao total de convênios de Estágio pactuados no TJ/MG de 2014 a 2019.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Organograma da Diretoria-Geral da AGE/MG, 2020.

FIGURA 2 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 1 – Recebimento e Análise da Demanda, 2020.

FIGURA 3 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 2 – Recebimento e análise (Ajustes), 2020.

FIGURA 4 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 3 – Ateste Jurídico, 2020.

FIGURA 5 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 4 – Formalização e publicação, 2020.

FIGURA 6 – Organograma da Diretoria Executiva de Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio do TJ/MG, 2020.

FIGURA 7 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos no TJ/MG– Etapa 1 – Recebimento da demanda, 2020.

FIGURA 8 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos no TJ/MG– Etapa 2 – Redação da minuta de contrato, 2020.

FIGURA 9 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos no TJ/MG– Etapa 3 – Parecer do Presidente, 2020.

FIGURA 10 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos no TJ/MG– Etapa 4 – Finalização do contrato, 2020.

FIGURA 11 – Fluxograma da pactuação dos Convênios Administrativos no TJ/MG– Etapa 5 – Formalização e publicação, 2020.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Síntese da análise comparativa do eixo “Rotina Processual” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020.

QUADRO 2 – Síntese da análise comparativa do eixo “Estrutura” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020.

QUADRO 3 – Síntese da análise comparativa do eixo “Comunicação” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020.

QUADRO 4 – Síntese da análise comparativa do eixo “Treinamento e Capacitação de Pessoal” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONVÊNIOS, TERMOS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO E EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS, NORMATIVOS E PROCESSUAIS	17
2.1	Previsão normativa e processual dos convênios administrativos no setor público	18
2.2	A eficiência no setor público e o processo de pactuação de termos e acordos de cooperação	22
2.2.1	As seis facetas da eficiência	28
3	GESTÃO E MELHORIA DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO: PROCESSOS, PADRONIZAÇÃO E QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
3.1	Processos, padronização e qualidade na administração pública	34
3.2	Gestão de processos e da qualidade	38
3.3	Estrutura organizacional e a gestão de processos	42
4	METODOLOGIA	46
5	CONVÊNIOS, TERMOS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AGE/MG) E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJ/MG): APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	50
5.1	O processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais	50
5.1.1	Panorama numérico do processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG do período entre 2014 e 2019	53
5.1.2	Aspectos da rotina processual na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG	55
5.1.3	Aspectos da estrutura organizacional no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG	60
5.1.4	Aspectos da comunicação no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG	62
5.1.5	Aspectos do treinamento e capacitação de pessoal no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG	64
5.2	O processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG)	66

5.2.1	Panorama numérico do processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG do período entre 2014 e 2019.....	67
5.2.2	Aspectos da rotina processual na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG.....	70
5.2.3	Aspectos da estrutura organizacional na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG.....	74
5.2.4	Aspectos da comunicação na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG.....	76
5.2.5	Aspectos da capacitação e treinamento na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG.....	77
5.3	Análise comparativa do processo de tramitação dos convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito da AGE/MG E TJ/MG.....	78
5.3.1	Rotina processual.....	78
5.3.2	Estrutura organizacional.....	79
5.3.3	Comunicação.....	81
5.3.4	Treinamento e capacitação de pessoal.....	82
6	CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	85
	REFERÊNCIAS.....	89

1 INTRODUÇÃO

O processo de administrar é intrínseco a qualquer situação em que há utilização de recursos para a consecução de algum objetivo, sendo a finalidade desse processo a concretização dos objetivos por meio do melhor uso desses recursos. Segundo Maximiano (2000), a administração pode ser conceituada como uma atividade dinâmica que consiste em tomar decisão sobre objetivos e recursos. A administração pública segue a mesma linha de raciocínio, de modo que pode ser entendida como um conjunto de órgãos e servidores sustentados com recursos públicos que são incumbidos de decidir e implementar as diretrizes necessárias ao bem-estar social e as ações essenciais à gestão da coisa pública (CASTRO, 2013). Pode-se dizer, genericamente, que a administração pública compreende uma função política, que traça diretrizes governamentais, e uma função administrativa, que as executa (DI PIETRO, 1999).

No decorrer dos anos a administração pública foi influenciada pelas transformações teóricas na esfera da Ciência da Administração, apesar de não ter mudado substancialmente, de sorte que o seu desenvolvimento rumo à eficiência é mais lento em comparação ao setor privado, e isso é o que se pode perceber no transcorrer da evolução da administração pública brasileira (MOREIRA, 2015). A evolução da administração pública no Brasil se deu em três fases: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. Esses modelos sofreram evoluções ao longo da trajetória político-social brasileira, sem que houvesse desconsideração total de nenhum deles, com foco constante na adequação às novas situações e aperfeiçoamento da gestão visando atender às limitações e necessidades que os modelos anteriores não foram capazes de atender (MOREIRA, 2015).

As reformas da Administração Pública Federal, ocorridas no final do século XX, foram orientadas para a pretensão do aprimoramento da máquina pública na prestação de serviços aos seus administrados; os brasileiros. Nesse período o foco estava na eficiência, transparência e o cuidado com a sustentabilidade fiscal do Estado (CORRÊA, 2009). Um dos principais pontos dessa reforma do Estado, de 1995, foi a transição do modelo burocrático para o gerencial, incluindo autonomia e responsabilização dos gestores públicos (CORRÊA, 2009). O marco jurídico, que balizou essa conjuntura foi a promulgação da Emenda Constitucional 19 de 4 de

junho de 1998, a partir da qual houve a inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais, juntamente com a legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade da administração pública.

Incluído em 1998, e o princípio da eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa, que não se satisfaz somente com a legalidade e passou a exigir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (OLIVEIRA; GROHMANN, 2016). De acordo com os dogmas da administração pública gerencial, os gestores passaram a receber demandas por ações mais estratégicas, na direção da eficiência. Assim, os serviços públicos passam a se subordinar a procedimentos, definidos conforme a estratégia escolhida pelos gestores, obedecendo ao princípio da eficiência e voltados à satisfação dos cidadãos (OLIVEIRA; GROHMANN, 2016).

Essa última fase da evolução da administração pública no Brasil, a administração gerencial, advinda dessas reformas do final do século XX, também conhecida como Nova Gestão Pública (NGP), caracterizou-se como um conjunto de ações implementadas a partir dos anos 80 em vários países e buscou reagir à crise do Estado que se manifestou em vários locais do mundo nesta época, nas suas perspectivas fiscal, burocrática e intervencionista. A partir dessa conjuntura, as administrações públicas de diversos países buscaram efetivar um conjunto de medidas que apontavam para o ajustamento das contas públicas e para a melhoria na prestação dos serviços públicos (SPINK, 1998; FERREIRA, 1999).

De acordo com Bresser-Pereira (1998), a administração pública gerencial confere mudanças culturais, estruturais e de gestão, pleiteando um novo olhar para os interesses da sociedade brasileira. A ideia do cidadão como cliente fica em voga tendendo a provocar uma mudança no setor público, exigindo maior eficiência, desburocratização de procedimentos e efetividade de serviços. Ainda segundo ele, esse modelo se torna mais robusto e mostra-se propício à promoção da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998). Para Barzelay (2001), a NGP conseguiu atingir o status de doutrina que conta com uma ampla aceitação e caracteriza-se como pensamento dominante.

Atentando à escassez de recursos e à expansão das demandas da sociedade por serviços a serem ofertados pelo Estado, há a expectativa de que a administração pública procure instrumentos a fim de amplificar a eficiência dos gastos e a qualidade dos serviços públicos. À vista disso, Carvalho (2015) afirma

que, consequente de imposições para melhoria de desempenho, algumas práticas de gestão do setor privado têm servido de modelo para mudanças no setor público. Dentre essas práticas, evidencia-se a Gestão por Processos (ou *Business Process Management* – BPM). Dentro dos preceitos da NPG, os gestores públicos iniciaram a adoção da gestão de processos como mecanismo constante de gestão. A gestão de processos manifesta-se como uma metodologia que vem se estabelecendo nas organizações públicas e privadas, por meio do aprimoramento e padronização dos processos de trabalho com o propósito de aumentar a produtividade e a eficiência (MOREIRA, 2015; BRASIL, 2013b).

Bergue (2010) argumenta que a promoção do nível de produção de uma organização está diretamente relacionada à atuação sobre seus processos. Nesse sentido, Oliveira e Grohmann (2016) afirmam que é clara a percepção de que o setor público necessita de uma mudança de foco, deixando de se prender a abordagens ligadas às estruturas e passando a focalizar na busca pela melhoria dos processos organizacionais.

Nessa construção histórica da administração pública observam-se avanços e diversos desafios no *modus operandi* do aparato governamental na busca da realização dos seus objetivos institucionais. Dentre eles, a busca da eficiência retrata inúmeras iniciativas voltadas à modernização administrativa e à gestão de processos. Contudo, observam-se situações que trazem indícios de dificuldades e ainda requerem estudos que contribuam para aprimorar os fluxos de seus processos e otimizar o uso de recursos públicos.

A pactuação de convênios administrativos configura-se nessa seara, com iniciativas de avanços, mas, também, de desafios que ainda merecem atenção. Diferentes realidades apresentam cenários de organização nos fluxos dos processos internos. Mesmo dentro de contextos correlatos ou semelhantes, observam-se procedimentos específicos, muitas vezes desenhados de maneira informal para suprir a ausência de parâmetros de regulação acerca de processos internos.

Na Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG), mais especificamente em sua Diretoria-Geral são celebrados convênios administrativos, como acordos de cooperação e instrumentos congêneres. Nos últimos anos, esses procedimentos têm aumentado consideravelmente, de forma que, no ano de 2018, vinte termos foram firmados com a finalidade de tornar as atividades internas mais assertivas e, até subsidiar a continuidade destas. Além disso, a esse montante se

adicionam outros 12 convênios que ainda se encontram em vigência, por terem sido assinados para um prazo de cinco anos ou por se tratarem de acordos com prazo indeterminado (MINAS GERAIS, 2020a).

Apesar do aumento na demanda desse fluxo processual no âmbito da AGE/MG, e de resultar em um instrumento formal, verifica-se que seu encaminhamento processual ainda não está devidamente normatizado ou regulamentado. A ausência de instrumentos formais instituídos para a tramitação de processos pode provocar equívocos, duplicidades, procedimentos mais longos e tortuosos, tornando-se necessário empregar mais esforços e recursos, imputando ao fluxo do processo mais encargos e dificuldades no seu encaminhamento.

De forma análoga à AGE/MG, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG) também se nota um aumento na pactuação de convênios administrativos nos últimos anos e em números ainda mais expressivos do que na AGE/MG. No ano de 2018 foram firmados pelo TJ/MG 428 contratos de convênios em seus variados objetos (MINAS GERAIS, 2020c). Contudo, no TJ/MG outras iniciativas, como centralização de processos em um determinado setor e clareza nas atribuições de cada setor, foram implementadas na busca por melhorias na tramitação desses convênios.

Dessa forma, propõe-se no presente trabalho a realização de um estudo comparativo entre as duas organizações a fim de identificar pontos diferenciais, tanto positivos quanto negativos, tendo como referência o foco na realidade da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

Com a atual conjuntura econômica, a utilização desses convênios se faz necessária, favorável e conveniente, pois é um meio eficaz para o alcance dos objetivos do estado, não sendo necessário que incorra em qualquer ônus financeiro. Se, na sua tramitação, transcorrer sem distorções que tornam sua utilização difícil, o ônus dessa dificuldade pode ser maior que os benefícios dos acordos, podendo levar os gestores a optar por não os utilizar e trabalhar por meio dos instrumentos mais frequentes como os procedimentos licitatórios.

Em conformidade com a perspectiva estratégica, a análise dos processos de uma organização volta-se para identificar os esforços que agregam valor, tal como os que acarretam perdas e devem ser estudados e modificados (OLIVEIRA; GROHMANN, 2016). Dessa forma, considerando a atuação da AGE/MG, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo, e do TJ/MG no âmbito do Poder

Judiciário em sua função administrativa, enquanto fomentadoras de políticas públicas, especialmente por meio dos convênios administrativos, e a importância da qualidade e eficiência no uso desse instrumento formal, pretendeu-se na elaboração deste trabalho responder à seguinte pergunta problema: Quais os principais obstáculos na tramitação do processo de pactuação estabelecido a partir dos convênios administrativos no âmbito da AGE/MG comparativamente ao TJ/MG?

Assim, o objetivo do trabalho é analisar o processo de pactuação estabelecido a partir de convênios administrativos no âmbito da AGE/MG comparativamente ao TJ/MG, buscando: (i) identificar os principais aspectos formais e informais do processo de pactuação, estabelecido a partir dos convênios administrativos, no âmbito da AGE/MG, comparativamente ao TJ/MG; (ii) identificar as principais fases ou etapas do processo de pactuação estabelecido a partir dos convênios administrativos no âmbito da AGE/MG, comparativamente ao TJ/MG; (iii) identificar os principais aspectos facilitadores e/ou dificultadores do processo de pactuação estabelecido a partir dos convênios administrativos no âmbito da AGE/MG, comparativamente ao TJ/MG.

O trabalho é dividido em seis capítulos. Neste primeiro capítulo, introduz-se a temática e os objetivos da monografia. No capítulo dois, expõem-se os convênios administrativos, no tocante aos seus conceitos e o que o ordenamento jurídico brasileiro diz a seu respeito, e apresenta-se o Princípio Constitucional da Eficiência, com uma contextualização do conceito de eficiência e seu histórico de aplicação no Estado ao longo do tempo; bem como um relato sobre o que a doutrina brasileira disciplina. No terceiro, discute-se sobre os processos e sua qualidade, expondo a sua relação com o alcance da eficiência. No quarto capítulo, este trabalho apresenta sua metodologia. No quinto capítulo, apresenta-se uma breve descrição da AGE/MG e do TJ/MG e são analisados os convênios administrativos celebrados pela AGE/MG comparativamente com o TJ/MG. Finalmente, no capítulo seis, serão apresentadas as conclusões e as contribuições da monografia.

2 CONVÊNIOS, TERMOS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO E EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS, NORMATIVOS E PROCESSUAIS

Ao Estado cabe prestar os serviços públicos¹ com o melhor escopo, com vistas ao melhor atendimento aos administrados. Dessa forma, ele recorre a instrumentos criados para subsidiar essa obrigação e dinamizar as suas atividades. Assim, o convênio administrativo é utilizado para o atingimento do interesse público em colaboração imbuída de reciprocidade. A expressão convênio origina-se do latim “*convenium*”, que diz respeito a acordo, pacto, combinação, concórdia, consonância, conformidade, avença (DURÃO, 2002, p. 85).

Nessa seara, Meirelles (2003) forma um conceito de convênios na doutrina do direito administrativo, presumindo que “convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 2003, p. 386). De acordo com esse conceito, não existiria nenhuma contraposição de interesses, mas esforços compartilhados e colaboração mútua para o atingimento de objetivos comuns aos partícipes.

A este respeito, Nogueira (2011) destaca a existência de três posições doutrinárias sobre a natureza jurídica dos convênios: I) como sendo tipo de contrato administrativo (em que há interesses contrapostos); II) como apenas um tipo de ajuste ou acordo (em que não há interesses contrapostos); III) como ato administrativo complexo². Há grande divergência acerca desse ponto, mas a doutrina administrativa concorda a respeito da existência de normas que são próprias dos convênios e distintas dos contratos administrativos.

A partir desta perspectiva, acredita-se que buscar elementos que distingam os convênios com base em sua contraposição aos contratos administrativos seja uma escolha produtiva. Dessa forma, para o presente trabalho, entendem-se os convênios como ajustes ou acordos distintamente administrativos entre partícipes que não contam com interesse especulativo algum, a fim de

¹ Segundo Di Pietro, se refere a “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 1999, p. 83).

² Ato administrativo que é formado pela junção de vontades de dois ou mais órgãos administrativos; trata-se da convergência de intenções de órgãos diferentes para a formação de um único ato (MEIRELLES, 1987).

alcançar objetivos ou interesses comuns; abandonando as linhas que os entendem como sendo contratos administrativos ou atos complexos (ORTOLAN, 2013).

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2005) sintetiza as características fundamentais dos convênios em cinco elementos:

- a) Busca por objetivos institucionais comuns pelos entes participantes (conveniados) do convênio no âmbito de suas competências institucionais comuns;
- b) Colaboração mútua entre os entes conveniados, seja qual for a maneira definida entre eles;
- c) Soma de vontades (ao contrário dos contratos administrativos que contam com a oposição de vontades), visando o alcance de interesse e objetivos comuns;
- d) Existência de partícipes com anseios comuns e
- e) Ausência de vinculação contratual, de modo que fica vedada cláusula que conste obrigatoriedade de permanência.

Dentro da temática dos convênios administrativos, o presente trabalho tratará destes por meio das nomenclaturas: “termos de cooperação”, “acordos de cooperação”, “convênios administrativos” ou apenas “convênios”, tendo em vista que as instituições que são objetos de pesquisa deste trabalho, TJ/MG e AGE/MG, utilizam destas nomenclaturas para fazer menção aos convênios administrativos.

2.1 Previsão normativa e processual dos convênios administrativos no setor público

Os convênios administrativos não são novidade no arcabouço normativo brasileiro. Desde a Constituição de 1967 se tornou um instituto consolidado, tratando de cooperação entre governos e já relacionado ao ajuste de intenções entre entes públicos em prol da consecução de serviços e atribuições públicas de interesse comum, necessitando de autorização legislativa para sua aprovação (ORTOLAN, 2013).

A Constituição Cidadã, de 1988, também trouxe a previsão do convênio, mas não reproduziu o texto da Constituição anterior, além de limitar-se a pouco mencionar o instituto do convênio, como no artigo 71, inciso VI, e no art. 199, §1º (ORTOLAN, 2013). Sobre isso, Di Pietro (2005) observa que, a despeito do

tratamento constitucional reduzido, a possibilidade de cooperação estava implícita no art. 23 da CRFB/88, para atividades de competência concorrente, como a saúde, assistência social e outros.

Após a aprovação da Lei nº 8.666/93, a lei de licitações e contratos da Administração Federal, surgiram normas gerais, previstas no seu art. 116, a serem aplicadas aos convênios, conforme seu texto (ORTOLAN, 2013): “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” (BRASIL, 1993, Art.116, *caput*).

Apesar de não estar muito claro o que será cabível ou não da Lei nº 8.666 nos convênios administrativos, é intuitivo presumir, e é, inclusive, assumido na utilização desses instrumentos, que os Princípios Constitucionais cabem, visto que esta lei regulamenta o art.37, XXI da CRFB/88 e o próprio art. 37, *caput*, traz a obrigatoriedade de obediência aos Princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência de toda a Administração Pública em todas as esferas de governo:

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 [...] (BRASIL, 1988, Art. 37, *caput*).

Nesse mesmo sentido, a Advocacia Geral da União (AGU), no seu Parecer 15/2013 (BRASIL, 2013a), discorre da escassez de diploma legal específico que torne a celebração dos convênios administrativos e acordos de cooperação, entre órgãos e entidades da administração pública, regulamentada e, por isso, ainda deve ser observada a Lei nº 8.666/93, especificamente o seu artigo 116, como já citado no presente trabalho, no que couber apenas. Como exposto no parecer, “significa dizer que apenas as regras contratuais que forem compatíveis com a natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis” (BRASIL, 2013a, p. 3). Essa avaliação do que cabe ou não em cada caso concreto é possível por meio de uma análise com base nos princípios norteadores do direito; nesse sentido, Justen Filho (2012) declara que “os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados”, e continua explicando que, “os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por

escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais, etc.” (p. 1088).

Ainda em seu parecer, a AGU (BRASIL, 2013a) trata de um detalhe substancial que pode ser objeto de dúvidas na seara dos convênios, por meio de acordos de cooperação e ajustes, que é a existência da necessidade de os partícipes arcarem com algum incremento da despesa anteriormente suportada por seu orçamento original. O que cabe elucidar, aqui, é a impossibilidade de esse fato ser sinônimo de repasse financeiro ou desembolso de recursos, visto que “tais gastos serão efetuados no âmbito da própria pessoa jurídica que é parte do ajuste” (BRASIL, 2013a, p. 5). Com isso, pode-se entender que em alguns acordos de cooperação pode haver gasto para um ou mais partícipes; entretanto, isto não contraria sua característica de não contar com transferências financeiras e afins (BRASIL, 2013a).

Mais recentemente, entrou em vigência a Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, que introduziu o novo marco regulatório das parcerias da União, dos Estados e dos Municípios com organizações da sociedade civil. Essa norma surgiu para restringir os convênios a ajustes entre entes federados e pessoas jurídicas a elas vinculadas e a repasses para serviços complementares ao Sistema Único de Saúde, alterando substancialmente parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

Dessa forma, desde que entrou em vigor a Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2014, as parcerias entre a administração pública estadual e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco são realizadas por meio de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação (BRASIL, 2014). Segundo esta mesma norma:

Acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014, Art. 2º. VIII-A).

Os art. 5º e 6º da referida Lei, estabelecem o regime jurídico das parcerias, que tem como fundamentos os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia, e como diretrizes a priorização do controle de resultados e a adoção

de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas (BRASIL, 2014).

Para o alcance desses fundamentos e diretrizes, a Lei estabelece procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias, que envolvem atos administrativos, vinculados à Administração Pública, a partir do administrador público, por meio do controle interno, de conselho de política pública, de comissão de monitoramento e avaliação, pelo gestor da parceria e por Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, dentro de suas atribuições (BRASIL, 2014).

Além disso, a Lei nº 13.019 também conta com um dispositivo que determina que o administrador público, ao tomar a decisão sobre a celebração de parceria com organizações da sociedade civil, deve, obrigatoriamente, considerar a capacidade operacional da administração pública, a fim de cumprir as obrigações expressas no termo firmado e assumir as respectivas responsabilidades (art.8º, I). Assim, cabe ao gestor analisar a compatibilidade entre as obrigações que a parceria implica e a capacidade da administração de cumpri-las, no que diz respeito ao controle, fiscalização, monitoramento e avaliação, além de recursos humanos e tecnológicos, bem como o nível de qualificação técnica dos servidores que estarão responsáveis pelos atos administrativos relacionados a estas obrigações (BRASIL, 2014).

No art. 58, § 2º e § 3º, a Lei dispõe sobre o dever, sempre que possível, de realizar pesquisa de satisfação com os beneficiários da parceria e utilizar os resultados como subsídio na avaliação desta e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas. Ou seja, determina a criação e utilização de um instrumento que possibilite decisões mais assertivas acerca do instrumento de ação estatal em questão, visando a uma maior eficiência, visto que a partir de uma análise dos resultados, pode-se definir novos rumos para o pacto a fim de alcançar o interesse público de forma mais positiva. Essa avaliação, determinada pela Lei, também pode ser utilizada como ponto crucial a ser discutido na decisão de prorrogação ou não do termo pactuado (BRASIL, 2014).

A elaboração e implementação de políticas públicas é uma das funções principais da Administração Pública. Elas “são disposições, medidas e

procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público” (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010, p.3).

No âmbito da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, são realizadas inúmeras atividades cotidianas com vistas a desenvolver estas políticas em prol do interesse público.

Tendo em mente que as políticas públicas são encaminhadas a depender das escolhas governamentais (SOUZA, 2006), e que cada vez mais os governos tendem a buscar uma administração mais voltada para eficiência, é importante pensar no processo de pactuação dos Convênios Administrativos e as escolhas acerca de como e quando fazer.

2.2 A eficiência no setor público e o processo de pactuação de termos e acordos de cooperação

Ao se buscar uma definição do termo, verifica-se que “eficiência” se origina do latim *efficientia*, e significa “capacidade de produzir um efeito; capacidade de obter bons desempenhos” (LAROUSSE DO BRASIL, 2009, p. 283).

De acordo com Maximiano (2000, p. 115), eficiência é “um princípio de administração de recursos, mais que uma simples medida de desempenho”. Ainda segundo ele, “o princípio geral da eficiência é o da relação entre esforço e resultado” (p. 115), além de ser um dos três critérios básicos para mensurar e avaliar o desempenho das organizações, juntamente com a eficácia e a competitividade. Ainda de acordo com esse autor, (2000), a preocupação da eficiência pura, nos conceitos da Ciência da Administração, é realizar os procedimentos da melhor forma possível. Por isso, a busca pela eficiência enfatiza tanto os procedimentos e métodos, visto que foca nas operações e se atenta sobremaneira para os pormenores internos da organização.

Da antiguidade até o século XV, eficiente era o Estado que fizesse um bom uso dos seus homens, como recursos de grandeza e riqueza para os senhores ou para a *polis*. No absolutismo, o Estado eficiente administrativamente seria aquele que obtinha a sintonia entre a atuação administrativa e o desejo do rei, que era absoluto (BATISTA JUNIOR, 2004).

Quando o Estado de Direito surge, o Princípio da Legalidade é introduzido e passa a limitar a liberdade absoluta do príncipe, visto que antes perdurava a não

sujeição deste a algumas leis. Essa introdução vislumbra a lei como limite da ação administrativa. A ideia de eficiência no Estado Liberal de Direito, também definido como a primeira fase do Estado de Direito, estava ligada à preservação da liberdade e igualdade jurídica (SOUSA; GALVÃO, 1998). O Estado Liberal não foi extinto, mas sim transformado, dando lugar ao Estado Social, ou Estado Social de Direito (BONAVIDES, 1996), que visa à dignificação da pessoa humana, que rigorosamente deve ser preservada em sua plenitude; portanto, nesse Estado, a Administração Pública eficiente é aquela que, preservando a liberdade, ideal que persiste desde o Estado Liberal de Direito, ofereça o máximo possível de benefícios ao povo, atendendo a todas as suas demandas, sejam elas sociais, econômicas ou culturais (BATISTA JUNIOR, 2004).

Esse alargamento das funções do Estado veio acompanhado de aumentos da carga tributária e do aparato burocrático, alargando também o tamanho do Estado, com relação à sua administração. Iniciou-se, mediante a isto, um confronto entre cobranças da população para o aprimoramento dos serviços prestados e uma tentativa de retorno aos fundamentos liberais (BATISTA JUNIOR, 2004).

Com a reforma do Estado na década de 90 e, conseqüentemente, da própria Administração Pública, emerge o apontamento claro para uma administração eficiente. Esta surge desatando os laços com os modelos burocráticos e visando uma gestão, além de eficiente, moralizada, imparcial e que atenda às determinações traçadas pelo art.37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). A CRFB/88 também define um modelo de Estado Social, especialmente nos art. 1º, 3º e 170; os quais o Poder Executivo não pode desprezar (BRASIL, 1988).

Nessa fase de Estado Social, após as reformas, fica estabelecido que só pode ser eficiente o Estado que garanta, com recursos ínfimos, o atendimento aperfeiçoado e esmerado dos fins sociais. É também aquele que o faça sacrificando o mínimo possível das liberdades e da propriedade (BATISTA JUNIOR, 2004). A nova Administração Pública, para ser eficiente, deve ter em mente que o Estado cumpre um papel maior do que o de garantidor da propriedade e dos contratos, mas também de formulador e implementador de políticas públicas, definidas estrategicamente, nas áreas social, científica e estratégica (SILVA,1998). É exigido do Estado que disponha de novos artifícios, utilizando práticas modernas de gestão

que o torne apto para assistir às necessidades atuais dos administrados, em virtude do mundo globalizado, não incidindo em abdicação alguma de sua visão pública (SPINK, 1998).

A ideia do gerencialismo da Administração Pública, trazida pela Nova Gestão Pública (NGP) com a reforma da Administração Pública na década de 90, buscou, contudo, trazer para o âmbito público algumas ideias do privado, a fim de alcançar melhores resultados na consecução do bem comum e interesse público. Porém, as exigências que orientam a atividade estatal, por vezes, acabam por depender de controles desconformes a fundamentos estritamente ligados à eficiência e isso torna essas exigências incompatíveis com as que baseiam a atividade privada (BATISTA JUNIOR, 2004).

Dessa forma, não se pode, de maneira alguma, tomar a eficiência pública com o mesmo sentido que a privada, pois isso poderia acarretar a danos ao bem comum (BATISTA JUNIOR, 2004). A ideia de eficiência tem sim origem privada; dos conteúdos da teoria geral da administração e busca pela qualidade e melhor uso dos recursos nas entregas do produto; ou seja, racionalização de meios e fins. Porém, trazendo essa ideia para setor público, tem-se o ideal de maximizar o desempenho da administração, como um todo, tomando a lógica das atividades empresariais como uma referência.

A eficiência da administração pública é, de fato, muito diversa da privada, também por esta utilizar como base o lucro, enquanto aquela utiliza referenciais dificilmente mensuráveis (PAREJO AFONSO, 1995). Segundo Batista Júnior (2004), isso se dá porque “a Administração Pública, em geral, proporciona aos administrados serviços intangíveis, imateriais, o que dificulta, ainda mais, a imperatividade na verificação dos resultados” (p. 200). Além disso, não se pode ignorar um fator que é de suma importância no funcionamento da Administração Pública, que é o político. A discussão do conflito entre a técnica e a política não está restrita às arenas de formulação de agenda pública, mas também nas discussões sobre tomadas de decisão na administração do setor público. A alternância de poder pode trazer consigo uma mudança de diretrizes, como por meio de reformas administrativas, e usual descontinuidade administrativa, que acaba se tornando parte e caracterizando o trabalho do gestor público.

Ao contrário das organizações privadas, as públicas, em geral³, não desempenham suas atividades em prol de aferir lucros no final do processo. As atividades desempenhadas pelo Estado são não lucrativas, mas essenciais, tais quais as áreas mais ligadas ao social e prestação direta à população, como saúde, educação, segurança pública, saneamento e afins e também as atividades como relações exteriores que são de extrema importância no mundo atual globalizado. Portanto, o método que se utiliza para aferir a eficiência é a medida de satisfação do bem público, que em uma sociedade tão plural nunca será absoluto, mas sempre relativo. Isso, porque as necessidades públicas são muito diferentes e muitas vezes até contrárias. Assim, quando se atende uma, deixa-se de contemplar outra e a eficiência nunca alcança a totalidade (BATISTA JUNIOR, 2004).

Enfim, muitas são as questões que diferenciam a eficiência privada da eficiência pública, mas o que se deve fixar é que a busca desta é indispensável, visto que, segundo o art.3º, IV, da CRFB/88, dentre os objetivos fundamentais do Estado está a promoção do bem de todos. Ou seja, este existe para manter a ordem e suprir necessidades da população, e a eficiência é a medida que garante que, nas ações realizadas pelo Estado, haverá o esforço de alcançar o máximo possível de satisfação ao bem comum, tendo como diretrizes a economicidade, qualidade, celeridade e abrangência, que devem ser identificados em um cenário no qual a finalidade é atender às carências sociais (FREITAS, 1999).

Na Ciência da Administração, segundo Chiavenato (1979), as organizações devem ser vislumbradas a partir da eficiência e eficácia, simultaneamente. Ainda segundo ele, pode-se considerar que a eficácia está relacionada à medida em que os resultados de um determinado processo foram alcançados, ao passo que a eficiência se refere à utilização dos recursos nesse processo, apresentando a razão entre o custo e o benefício que resulta dele. Além disso, visa à melhor execução de cada ação, a fim de que a aplicação de recursos seja a mais racional possível.

No campo do Direito o termo em questão tem sido apresentado com sentidos diferenciados. Porém, Silva (2002) expõe uma ideia próxima do consenso, quando escreve que “eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos

³ Existem empresas públicas e outras entidades da administração pública que trabalham com o lucro; entretanto, os órgãos e a administração pública, em sua maior parte, desempenham atividades essenciais que têm como fim o interesse público, bem como a satisfação dos interesses dos administrados.

recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários” (p. 655). Esse autor fez uso de algumas expressões que garantem a dimensão que a eficiência deve exprimir, quando discorre sobre melhor uso de recursos a fim de satisfazer, da melhor forma, as necessidades da coletividade.

No âmbito dos princípios constitucionais, a eficiência também se destaca. Os princípios jurídicos são “vetores ou ideias centrais que proporcionam uma estruturação lógica e coerente do sistema jurídico” (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 103). Observa-se que as normas jurídicas podem se apresentar por meio de princípios ou regras (BONAVIDES, 1998). Um princípio exprime valores superiores que influenciam determinado sistema normativo jurídico, atuando como pedra angular das normas que deles derivam, devendo estas serem compatíveis e coerentes com seu conteúdo (LARENZ, 1985). Tendo isso em vista, pode-se dizer que são pontos iluminadores das diretrizes e conteúdo do regramento jurídico, tendo uma função negativa, que diz respeito à rejeição de normas e valores que os contradigam e invalidam do Direito qualquer conduta diversa ou conflitante com suas diretrizes vinculantes (SUNDFELD, 1998).

Os princípios servem, sobretudo, “para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres” (MEDAUAR, 2006, p. 121).

O Princípio da Eficiência não conta com raízes jurídicas (BATISTA JUNIOR, 2004). A ideia de eficiência diz respeito à produção de um resultado, um efeito; tem a ver com a ação (HORNBY, 1978). No âmbito público, não se pode ignorar que a Administração Pública é simplesmente uma organização criada para atender necessidades do coletivo, em prol do bem comum. Nesse sentido, o art. 3º da CRFB/88 é destacado por determinar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e estabelece, assim, a atribuição dos entes brasileiros e seus respectivos órgãos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

É entendido que o Princípio da Eficiência tem conteúdo próprio, visto que não se confunde com os Princípios da Moralidade, da Razoabilidade ou da Legalidade e, ao menos no aspecto jurídico brasileiro, esse princípio pode ser inferido por meio do traçado constitucional configurador do Estado Social (OTERO, 1995).

No Estado brasileiro, o Princípio da Eficiência já se faz presente desde a década de 30. Da posse de Getúlio Vargas, em 3 de novembro de 1930, até a CRFB/88 já se discursava acerca da eficiência e a necessidade de buscá-la. Porém, no caso de Vargas, com a Constituição de 1934, foram apresentadas propostas que nunca saíram do papel (WAHRLICH, 1983). A CRFB/88, quando promulgada, contou com algumas menções à eficiência mais factíveis, como no seu art. 70, quando determinou que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta deveria ser realizada de acordo com alguns critérios, como a economicidade. Esta se trata de uma das facetas da eficiência (BRASIL, 1988).

Após dez anos da promulgação da Constituição Cidadã, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que inseriu expressamente o Princípio da Eficiência entre os princípios regentes da Administração Pública previstos no art. 37, *caput*, da CRFB/88 como elemento balizador da interpretação da legislação administrativa e parâmetro para o controle da atuação da Administração Pública, no que se refere aos princípios. A eficiência foi a síntese do ideal que a Reforma Administrativa invocou, na década de 90, resultando na sua inserção na CRFB/88; além de ser expressamente afirmada no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995 (BATISTA JUNIOR, 2004).

Apesar de a inserção expressa do Princípio da Eficiência, no arcabouço jurídico brasileiro, ter se dado apenas na EC/19 de 1998, por meio do trabalho de alguns doutrinadores era possível perceber que a sua importância já era percebida, mesmo antes da EC/19 (BRASIL, 1998). Atualmente, alguns doutrinadores defendem uma corrente, relativamente nova, que põe em relevo as particularidades do princípio e o admite como um vetor constitucional para a ação administrativa (BATISTA JUNIOR, 2004). Meirelles (1987) inclui a eficiência no rol dos deveres da

Administração Pública e, segundo ele, o dever de eficiência é imposto a todos os agentes públicos ao realizar suas funções com diligência, integridade e bom desempenho. De acordo com ele, o Princípio da eficiência:

é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros [...]Assim, o Princípio da Eficiência, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração brasileira. (p. 145).

Moraes (2003), por sua vez expressou seu entendimento sobre o Princípio quando o define como aquele que impõe a atividade administrativa de “forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos” (p. 247). Esta imposição seria, segundo ele, a expressão da busca estatal por uma “maior rentabilidade social” (p. 247) e prevenção de possíveis desperdícios de recursos públicos.

Já Di Pietro relata o Princípio da Eficiência como um dos princípios balizadores da Administração Pública, salientando que ele retrata a necessidade de busca constante pelo alcance dos objetivos visados pelo Estado da forma mais favorável possível. Ela também adverte, energicamente, que o princípio não se sobressai aos demais, principalmente ao Princípio da Legalidade, podendo sofrer riscos substanciais à segurança jurídica e ao Estado de Direito (DI PIETRO, 1999).

2.2.1 As seis facetas da eficiência

Segundo Batista Junior (2004), a eficiência *lato sensu*⁴ exprime a ordenança constitucional de otimização da busca pelo bem comum, utilizando da eficácia para sincronizar os interesses envolvidos para maximizar a satisfação do bem comum; já a *stricto sensu* diz respeito a alcançar os objetivos esperados de forma otimizada com os recursos que estão disponíveis; é alcançar o máximo de satisfação da sociedade da melhor maneira, com o que a Administração tem em seu alcance, seja recursos financeiros, materiais, tecnológicos ou humanos

⁴ Em sentido amplo.

(produtividade dos meios escassos, atuação célere e padrões de qualidade atendidos).

Ainda de acordo com ele, dentre outras ponderações, tem-se que, em resumo, a eficiência *stricto sensu* aponta para uma utilização produtiva dos meios escassos, atuação junto aos anseios da sociedade de forma célere e alcance de padrões ótimos de qualidade. Nesse sentido, ele também define como as seis verdadeiras facetas da eficiência (*stricto sensu*⁵): produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade e desburocratização (BATISTA JUNIOR, 2004).

a) *Produtividade*

Como já dito, a eficiência *stricto sensu* diz respeito à relação entre os recursos utilizados e o produto logrado; a razão entre o custo e o benefício. Uma das necessidades da Administração é ter uma ação produtiva; atender às necessidades da coletividade da melhor forma possível tendo recursos escassos. Dizer que a Administração Pública é produtiva é o mesmo que dizer que ela tem um bom rendimento (BATISTA JUNIOR, 2004).

A produtividade se refere mais do que apenas estabelecer quais os recursos que serão utilizados ou os objetivos que devem ser alcançados, mas evidencia a pretensão a uma utilização ótima da relação entre meios e fins (BATISTA JUNIOR, 2004). É sobre encontrar uma maneira de desempenhar as finalidades de interesse público, com a qualidade exigida, utilizando o menos possível dos recursos do Estado, no momento em que eles são escassos; o foco aqui está na articulação dos recursos que a Administração detém.

b) *Economicidade*

“A economicidade tem a ver estritamente com os meios e diz respeito apenas ao aspecto econômico da eficiência *stricto sensu*” (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 228).

Apesar de não estar taxativamente exposta no art. 37, *caput*, da CRFB/88 juntamente com os princípios que regem a Administração, a ideia de economicidade se estabelece, concretamente, como um aspecto fundamental do Princípio da

⁵ No sentido mais limitado da palavra; em sentido restrito.

Eficiência; assim, é tido como um fator relevante para a verificação da administração, em termos de qualidade e eficiência.

Dentro do campo das Ciências Econômicas e da Administração, a noção de economicidade é vista como inerente à eficiência. Assim, com o art.70 da CRFB/88 esse entendimento é corroborado, visto que este coloca a economicidade como parâmetro para caracterizar a administração como boa ou não, no que tange à averiguação da gestão dos recursos e bens públicos tendo em vista o âmbito econômico-financeiro (BATISTA JUNIOR, 2004).

No Estado Social de Direito, pode-se considerar que as atividades de atuação específica da Administração Pública devem ser monitoradas e ajustadas, em uma avaliação constante, de acordo com o benefício social que promovem, pois, cada uma das atividades públicas decorre em custos econômicos e, caso a caso, devem ser avaliadas. Isso aponta para um dos atributos da economicidade, tendo em vista a atuação concreta da Administração Pública (BATISTA JUNIOR, 2004).

A ideia de economicidade tem relação também com a busca da melhor opção de utilização das despesas públicas. Aponta para uma verificação constante que deve ser feita, ponderando se foi a direção adotada foi a melhor, em proveito de alcançar o resultado almejado com os recursos que foram utilizados para tal, objetivando a otimização da relação custo vs. benefício (OLIVEIRA, 1990).

c) Celeridade e presteza

Inferir que a eficiência exige, na atuação da Administração Pública, celeridade e presteza na prestação dos serviços é intuitivo, tendo em vista a observância diária do cidadão (MEIRELLES, 1987). É indiscutível que para a prossecução do bem comum ser realizada da melhor forma possível não é o bastante que ela seja somente otimizada, mas é extremamente necessário que seja também o mais célere possível. O interesse público não obedece a ordens de espera; o que é necessário agora, muitas vezes deve ser atendido agora mesmo, como os mínimos existenciais. O melhor caminho para o prosseguimento do bem comum é o que o atende de forma mais rápida (BATISTA JUNIOR, 2004).

A compreensão de eficiência conta, também, com a relação entre tempo, custo e benefício. Se até a discussão de economicidade tinha-se em mente apenas custo e benefício, a celeridade inclui o tempo como indicador importante na ponderação do que é eficiente ou não. A coordenação da relação entre os meios

utilizados para determinado fim deve proporcionar a maior agilidade no atendimento do fim almejado (PAREJO ALFONSO; JIMÉNEZ BLANCO; ORTEGA ÁLVAREZ, 1998).

O Princípio da Eficiência incide sobre a atividade administrativa impondo a ela determinados preceitos, como a própria celeridade, informalismo, simplicidade de economia processual, que conflitam com a excessiva burocratização da gestão pública, uma vez que é acompanhado de prazos de decisão muito expandidos (BATISTA JUNIOR, 2004).

Bem como nas funções administrativas, mais comumente ligadas ao Poder Executivo, no sistema jurídico a faceta celeridade presteza também pode ser observada e depreendida do ordenamento. Estatutos e regulamentos instrutores da prestação dos serviços sempre estabelecem prazos nos quais o serviço deve ser prestado e essa determinação de prazos exprime a regra de celeridade, estabelecendo um limite de tolerância para a atuação pública (BATISTA JUNIOR, 2004).

d) Qualidade

As reformas da década de 90 basearam-se nas ideias de eficiência privada com o propósito de reproduzi-las em um modelo de eficiência pública. Conseqüentemente, a eficiência tem se mostrado tão associada a resultados otimizados no ponto de vista dos usuários dos serviços públicos. Estando ligada a ideais públicos ou não, a eficiência na atuação do setor público tem sido avaliada de acordo com o resultado que proporciona ao usuário (BATISTA JUNIOR, 2004).

Essa orientação da atuação da Administração Pública para o usuário, segundo Batista Junior (2004), é deveras equivocada, pois o usuário do serviço não é, necessariamente, aquele que paga pelos serviços ou o que contribui com os impostos. A eficiência, segundo ele, pode, em determinados casos, ser melhor apurada pela condição de atendimento dos interesses dos que carecem do serviço, mas que não são usuários habituais; pois, “o interesse público não se identifica perfeitamente com o interesse dos usuários do serviço [...]” (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 237).

Em súmula, tendo em vista que o referencial é o bem comum, o parâmetro de eficiência está na pessoa humana e nas condições que ela deve ter

para viver dignamente, e não em clientes contribuintes ou consumidores. Assim, a eficiência é enfática ao se referir à qualidade e otimização dos serviços prestados, tendo em conta a pessoa humana (BATISTA JUNIOR, 2004).

O Princípio da Eficiência se porta como fundamentador das exigências de qualidade na prestação dos serviços, buscando a maior satisfação das necessidades coletivas (MOTTA, 1998). O princípio exige que seja dada importância à qualidade, que é um indicador competente de eficiência. A CRFB/88, já assinalando a faceta da eficiência, estabeleceu a preocupação com os direitos dos usuários e com a qualidade do serviço público, no art. 175, parágrafo único, II e IV (BRASIL, 1988). Sendo a principal finalidade do Estado servir ao interesse público, a atuação da Administração Pública deve sempre estar disciplinada por preceitos que garantam a qualidade (BATISTA JUNIOR, 2004).

e) Continuidade do serviço público

O Princípio da Eficiência estabelece que a atuação da Administração deve ser eficiente e, logo, deve ter qualidade, atingindo os resultados universalmente. Ademais, os resultados devem ser contínuos e ininterruptos, dado que um bom resultado, se for único e isolado, não basta para atingir os objetivos de eficiência. Esta exige que o bem comum seja alcançado permanentemente e continuamente. A partir disso, é identificada na eficiência, *stricto sensu*, a faceta da continuidade na prestação dos serviços públicos (BATISTA JUNIOR, 2004).

O conteúdo da continuidade dos serviços públicos pode ser encontrado na Lei de Contratação e Licitação (Lei nº 8.666, de junho de 1994), que institui, no art. 58, IV e V, mecanismos para salvaguardar e asseverar essa continuidade, como aplicação de sanções administrativas, ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços, dentre outros (CRETELA JUNIOR, 1995; BRASIL, 1994).

f) Desburocratização

A indispensabilidade da desburocratização apresenta-se, tanto no tocante à estrutura administrativa quanto no que diz respeito aos processos dentro da Administração.

Com relação aos procedimentos, a eficiência, na faceta da desburocratização, determina que haja o abandono de procedimentos muito longos e demorados que acabam por não possibilitar decisões céleres. Ou seja, a faceta da

desburocratização, no que tina aos procedimentos, impacta diretamente a faceta da celeridade e presteza (BATISTA JUNIOR, 2004).

Já no que concerne à estrutura, a desburocratização reclama o abandono de estruturas que são desnecessariamente complexas. Essa faceta também pretende acabar com a duplicação de atribuições e competências, além de promover a aproximação entre as unidades administrativas e os administrados (SOUSA, 1995). Ademais, esta faceta pleiteia o afastamento de estruturas meio excessivas, instituindo a concentração da força executante da Administração nas atividades fim, focadas no atendimento das necessidades públicas (BATISTA JUNIOR, 2004).

Tendo em vista que a AGE/MG é um órgão público, infere-se que está também constitucionalmente obrigada a atuar de acordo com as diretrizes do Princípio da Eficiência, bem como dos demais Princípios Constitucionais. Assim, é importante que sejam analisados os seus processos, a fim de ponderar se está sendo realmente eficiente e quais as medidas que podem ser adotadas para atingir a eficiência tão visada pela Administração Pública e tão reclamadas pelos administrados. Portanto, torna-se interessante discutir sobre os processos e sua gestão e organização destes em busca da qualidade e eficiência em prol de melhor adaptação à mudança, melhor concentração de esforços e maior possibilidade de aprendizado (GONÇALVES, 1997).

3 GESTÃO E MELHORIA DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO: PROCESSOS, PADRONIZAÇÃO E QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O setor público vem se modernizando de forma a incorporar terminologias, técnicas e metodologias voltadas ao melhor uso dos recursos públicos, de forma que várias iniciativas relacionadas à gestão dos processos e da qualidade estão se tornando cada vez mais presentes no cotidiano da administração pública. As reformas administrativas gerencialistas impulsionaram diversos conceitos e ferramentas da administração geral adotadas por diversas organizações. Dentre esses conceitos e ferramentas, destacam-se a ideia de processos, organização vista como um sistema, padronização e fluxos de trabalho, desenho e redesenho de processos, fluxogramas, documentação de rotinas e manuais administrativos, bem como os principais elementos e princípios da qualidade aplicados ao contexto público. Tais abordagens propiciam modelos e ferramentas de gestão que contribuem para a racionalização e a eficiência no contexto governamental em prol dos seus objetivos institucionais e devem ser estimuladas em benefício da prestação do serviço público de qualidade. Este capítulo detalha essa temática a partir dos seus principais fundamentos.

3.1 Processos, padronização e qualidade na administração pública

Os processos, no que diz respeito a uma organização, são atividades desempenhadas conjuntamente e abarcadas nas empresas, independente de terem passado por análise, avaliação, ou até mesmo qualquer gestão. Portanto, introduzir em uma organização a gestão dos processos não é inserir uma preocupação a mais ou tarefa adicional e penosa na rotina organizacional, mas trata-se de uma melhoria que se caracteriza como um meio de analisar o trabalho executado nas unidades na organização e promover uma estruturação em prol de aperfeiçoar a utilização de recursos e evitar retrabalhos, conferindo-lhes um caráter mais racional e analisar o universo de estudo de maneira mais sistêmica (MINAS GERAIS, 2012).

Essa ideia é corroborada por Chiavenato (2007, p. 3), quando afirma que as organizações, que compõem o mundo hoje, não atuam de forma solta nem alcançam o sucesso por sorte. Pelo contrário, todas as conquistas das organizações vêm como consequência de “uma série infindável e articulada de decisões, ações,

aglutinação de recursos, competências, estratégias e uma busca permanente de objetivos para alcançar resultados cada vez melhores”.

Segundo Santos (2017), a ideia de “processo” surgiu após estudos da organização no final da década de 80 e início de 90, objetivando a potencialização do valor ao cliente. De acordo com a autora, um processo pode ser definido como uma sequência de tarefas ou etapas, que recebem insumos e geram produtos com valor agregado. Ainda, conforme Santos (2017), os processos administrativos fabricam produtos invisíveis aos clientes, mas não devem ser vistos como processos inferiores na organização, pois são essenciais à coordenação desta.

Já Hammer e Champy (*apud* CURY, 2015), utilizam a definição de processo como atividades com uma ou mais entradas que, atuando conjuntamente, geram uma saída que agregue valor para o cliente. Num sentido convergente, Harrington (1993, p. 10) entende processo como sendo “qualquer atividade que recebe uma entrada (input), agrega-lhe valor e gera uma saída (output) para um cliente interno ou externo”.

Processos também podem ser definidos como conjunto completo de atividades transacionais de colaboração, que são dinamicamente coordenadas e entregam valor para os clientes (SMITH *apud* JONES; SILVA; FREITAS, 2012). No mesmo sentido, pode-se definir processos como conjunto de atividades criadas para a obtenção de determinado produto a fim de alcançar o resultado para o qual a organização foi criada (MINAS GERAIS, 2012).

Davenport (1993) caracteriza o processo como uma aglomeração de procedimentos, que organizados e determinados originam uma saída para determinado cliente ou mercado; enquanto Oliveira (2007) vê os processos como conjuntos de atividades sequenciais, que apresentam relação lógica entre si, com a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantam as necessidades e expectativas dos clientes externos e internos da empresa.

Os autores Gonçalves (2000), Oliveira (2007), Maranhão e Macieira (2010), Davenport (1993), Platts et al. (1996), Cruz (2013) e Cury (2015), anuem que processo é definido por uma série de ações em sequência que possuem começo e término e visam à geração de valor para o cliente, seja ele interno ou externo.

Na visão de Cury (2015, p. 304) o significado de processo é estabelecido por: “Uma série de tarefas ou etapas que recebem insumos (materiais, informações,

pessoas, máquinas, métodos) e geram produtos (produto físico, informação, serviço), com valor agregado, usados para fins específicos por seu receptor”.

Não se pode ignorar que existem algumas questões que precisam ser analisadas, em prol de um melhor funcionamento dos processos, para que uma efetiva agregação de valor seja realizada nos produtos finais de uma organização; entre elas estão a padronização e a qualidade. Segundo Cantidio (2009), quando há a padronização de um processo, são reduzidas, efetivamente, as perdas, porquanto se almeja o máximo no desempenho das atividades; ao contrário, a falta de padrões ocasiona desperdício e falhas. Sendo assim, há a necessidade clara de se padronizar como forma de dirimir as perdas, sejam elas quais forem.

A padronização de processos faz parte dos sistemas de gestão da qualidade, como os certificados segundo a norma ISO 9001 (RIZZETTI; CUNHA; SCHLOSSER; MOURA, 2016). A padronização tem como objetivo a garantia de uma execução dos processos sempre da mesma forma, a fim de obter maior previsibilidade dos seus resultados (BASTOS; TURRIONI; SANCHES, 2003). De acordo com Sandoff (2005), a padronização é utilizada para controlar, prever e minimizar os erros e desvios.

Um sistema de padronização atua na criação e controle dos padrões de performance e procedimentos, ocorrendo, comumente, através da instauração de um sistema eficaz de informações que assista à execução, o controle e melhoria das operações (LUCENA; ARAUJO; SOUTO, 2006).

Quando a eficiência no setor público, por meio da padronização de processos, é o assunto, não é possível ignorar a elaboração e o uso de manuais. Mendonça (2010) explica que a documentação dos processos é uma decisão que deveria ser adotada por todas as organizações, visando manter atualizados os registros que garantam a sobrevivência dos padrões adotados por elas e permitir a perpetuação destes.

Para Cury (2015) os manuais são documentos elaborados dentro de uma organização, com a finalidade de uniformizar os procedimentos que devem ser observados nas diversas áreas de atuação. Então, pode-se verificar que a melhoria dos processos organizacionais, por meio de sua análise e padronização, é um fator importante para o sucesso de qualquer organização, seja ela pública ou privada. É necessário, então, que tal análise e padronização sejam realizadas de maneira sistematizada e compreensível a todos os colaboradores.

No que tange à qualidade dos processos, segundo Juran, (1992 *apud* VERAS, 2009, p.5), "qualidade é ausência de deficiências", ou seja, quanto menor a incidência de defeitos em um produto ou serviço, maior será a qualidade do mesmo. Conforme Feigenbaum, (1994 *apud* VERAS, 2009, p.5) "qualidade é a correção dos problemas e de suas causas ao longo de toda a série de fatores relacionados com marketing, projetos, engenharia, produção e manutenção, que exercem influência sobre a satisfação do usuário". Para Deming, (1993 *apud* VERAS, 2009, p.5) "qualidade é tudo aquilo que melhora o produto do ponto de vista do cliente".

Isso posto, se entende que os três concordam com a visão em que a qualidade é alcançada com foco no produto ou serviço. Este pode ser projetado e, se preciso modificado, sempre direcionando o foco à qualidade e à satisfação do usuário.

Segundo a visão de Moura (1999 *apud* NETO; SILVA, 2007, p.15), "qualidade é definida como sendo a conformidade entre o que se produz com aquilo que o cliente quer, de modo que suas expectativas sejam superadas e sua satisfação alcançada". Já aos olhos de Lima (2007, p.3), "o ser humano já nasce inclinado para agir com qualidade e dotado de certa lógica natural que o conduz para as coisas mais evidentes, aquelas sobre as quais tem maior grau de certeza".

Embora haja diversas maneiras de conceituar a qualidade, é possível identificar algumas características comuns a elas, em especial as ideias de constantes mudanças e foco na satisfação do cliente.

A qualidade é um compromisso de avaliação contínua; um processo de mudança organizacional baseado em grande esforço de educação e treinamento das pessoas, sendo necessário o envolvimento de todos, principalmente da liderança. A crescente complexidade de boa parte das empresas está levando os líderes a trabalhar de forma mais cooperativa e participativa. Passam a ter valor a diversidade de conhecimentos, habilidades, competências, percepções e até as divergências (LIMA, 2007).

No âmbito da administração pública, encontra-se, dentro da qualidade, a faceta produtividade da eficiência *stricto sensu*, que aponta para a busca de maneiras que dispendam menos recursos do Estado para a consecução dos objetivos buscados, levando em conta sempre a qualidade. O desafio, nesse sentido, é encontrar uma maneira de utilizar menos recursos alcançando a qualidade (BATISTA JUNIOR, 2004).

Segundo Adizes (1991), a abordagem mais moderna da qualidade foca na melhoria dos processos, que aumenta a uniformidade dos produtos e previne que sejam produzidos com defeitos, o que possibilita alcançar custos mais baixos.

As organizações que são orientadas por processos, que buscam o aprimoramento, processamento e gerenciamento destes, possuem benefícios, conseqüentemente, tais como estes cinco aspectos essenciais para avaliação (MINAS GERAIS, 2012):

I. Fluxo Horizontal: flexibilidade e resposta rápida às necessidades;

II. Valor, Direção: atenção de todos os funcionários para a produção e entrega de valor para o cliente;

III. Visão Sistêmica: visão mais ampla dos servidores em relação às metas organizacionais;

IV. Multidisciplinaridade, Integração: promoção do foco no trabalho de equipe e na colaboração;

V. Valor aos interessados: oportunidade de participação, tomada de decisão e responsabilidade pelos resultados.

Para isto, como consideram Pavani e Scucuglia (2011), a orientação para processos pode possibilitar uma compreensão e representação de como a organização funciona, demonstrando aspectos negativos daqueles e proporcionando otimizações, que melhorem o seu funcionamento por meio de uma inovação dos processos. Através desta, a organização pode estabelecer melhorias constantes e atingir níveis melhores em menos tempo (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010, p.3).

3.2 Gestão de processos e da qualidade

Segundo Araujo (2007, p. 27) a gestão de processos consiste “numa gestão onde os processos, ou atividades sequenciais, conforme apresentado, são priorizados”. A abordagem, ainda segundo ele, é inovadora, pois considera “uma visão horizontal dos processos gerenciais em detrimento da visão vertical tradicional”. O reflexo de observar a organização e, conseqüentemente, a sua gestão, faz menção à intenção de descobrir o que a organização, de fato, realiza, de modo a desenvolver meios de otimizar o trabalho de modo que haja melhorias em seu desempenho.

De acordo com a definição de Santos (2007), a gestão de processos pode ser resumida na promoção do funcionamento e aprendizado sobre processos por meio do grupamento estruturado de tarefas permanentes de uma organização.

A gestão de processos aponta para priorizar os processos em detrimento da maneira como a empresa ou organização está estruturada. Para obter a melhor forma de execução e alcançar uma melhor condição de execução dos processos, é necessário estabelecer os métodos e análises administrativos que subsidiem esse aperfeiçoamento. A análise das rotinas visa avaliar se os processos estão, de fato, alcançando as finalidades pretendidas inicialmente, da maneira mais coerente possível, sem que haja incidências de retrabalho ou ações que não agreguem valor ao processo como um todo. A partir de processos eficientes, controle e planejamento, a empresa passa a possuir as condições necessárias para tomar decisões mais acertadas, que resultam em sustentação administrativa, a fim de potencializar os resultados que almeja (SUAREZ, 2011).

A gestão de processos pode ser realizada a partir de uma sequência de ações; iniciando com um levantamento dos processos existentes na organização, buscando entender seu funcionamento e suas rotinas. A partir disso, torna-se possível enxergar a organização por meio de seus processos. Após isso, priorizam-se os processos que serão otimizados. Essa parte é de extrema importância, pois precisa estar alinhada com o planejamento estratégico da organização; visto que se deve optar por processos que tenham uma maior capacidade de impacto nos resultados (MINAS GERAIS, 2012).

Ainda de acordo com Minas Gerais (2012), na seara da gestão de processos tem-se o “Fluxograma de Mapeamento” (p. 40), que consiste em um dos passos. A partir da identificação e conhecimento das atividades do processo estudado, da ordem destas e dos responsáveis pela sua execução é possível desenhar, na forma de um diagrama, essas atividades, de modo que permita uma melhor visualização desse processo. É, ainda segundo esse autor, “uma representação sintética e sistematizada de como ocorre o processo” (p. 40).

A análise e o aprimoramento dos processos, propriamente ditos, é realizado por meio da gestão da rotina dos processos e os projetos de melhoria destes. Em seu manual, Minas Gerais (2012, p. 26-27) discorre sobre essas etapas e afirma que “a gestão da rotina dos processos é constituída de tarefas realizadas continuamente, de forma a monitorar e acompanhar o andamento do processo em

seu dia-a-dia”. Nesse acompanhamento é que serão percebidas as irregularidades que prejudiquem o alcance de resultados. Os ajustes e correções serão feitos de acordo com os problemas encontrados e o estudo da melhor forma de atuação corretiva. Já os projetos de melhoria dos processos “são esforços estruturados constituídos de etapas que visam entender o processo e planejar a implantação das melhorias e modificações necessárias percebidas” (p.27). Esses projetos objetivam melhorias no desempenho do processo em si, de acordo com o que foi detectado e proposto na etapa anterior; é simplesmente o planejamento de como desenvolver as ações corretivas definidas.

Por outro lado, a gestão pela qualidade é uma maneira de administrar empresas e gerir uma organização de forma mais humana, visto que em qualquer organização existem grupos de pessoas que se unem para prestar um serviço a alguém. Ou seja, garantir a satisfação de quem recebe o seu produto, que pode ser um bem ou serviço (LIMA, 2007).

Os conceitos dessa prática foram desenvolvidos inicialmente por autores norte-americanos, como Deming, Juran e Feigenbaum, nas décadas de 1950 e 1960, que encontraram no Japão o ambiente perfeito para o seu desenvolvimento durante os anos que se seguiram (CORDEIRO, 2004).

Muitos são os benefícios motivados pela gestão de processos em uma organização, pois, ao fazê-lo, adere-se a uma maneira de alcançar os objetivos de longo prazo da organização (onde ela pretende estar e o que ela pretende ser no futuro), por meio do estudo das atividades desempenhadas no presente e seu aprimoramento com melhorias ou mudanças de rumo. Essa prática confere aprimoramento ao desempenho da organização, no que tange à sua rotina de trabalho, pois possibilita um maior poder gerencial sobre a organização, visto que esta passa a ter à sua disposição ferramentas que tornam isso possível; além de fomentar a gestão do conhecimento e trazer melhorias no fluxo de informações. Como consequência, têm-se entregas com maior qualidade ao cliente, fazendo com que o serviço ou produto tenha mais valor para ele (MINAS GERAIS, 2012).

O impacto das operações das instituições é diretamente influenciado pela maneira como se organizam e são geridas. Portanto, estas devem desenvolver um comportamento gerencial mais integrado e abrangente, visando à efetividade dos processos essenciais a ela. No tocante aos seus gestores, estes devem estar continuamente atentos à reavaliação de sua administração (DORICCI, 2010).

A gestão pela qualidade total é uma estratégia administrativa norteada pela busca da excelência e qualidade nos processos organizacionais, a fim de proporcionar um atendimento eficiente e eficaz ao usuário/cidadão em todas as camadas sociais existentes. Entende-se que a administração pública pode e deve se inspirar num modelo de gestão do setor privado, sem para isso perder o foco de realizar sua função perante a sociedade (CORREA, 2013).

Como já discutido, no presente trabalho, quando da eficiência e sua faceta da qualidade, esta é uma questão muito importante na prestação de serviços públicos. Porém, não está ligada unicamente a essa prestação em si (área-fim), mas também a todo o processo anterior (área-meio) à entrega final de cada ação realizada pelo Estado. Portanto, a procura pela qualidade dos processos no setor público não deve se ater somente às entregas, mas a todas as rotinas existentes dentro de cada processo.

As organizações do setor público cada vez mais recebem exigências, por parte da coletividade, por qualidade nos serviços e produtos entregues, além de lidar, ao mesmo tempo, com a necessidade de trabalhar com custos cada vez menores, em vista de restrições orçamentárias presentes em muitas áreas da Administração Pública. Esta é uma realidade que se apresenta constantemente, dadas as circunstâncias fiscais dos entes das três esferas da República Federativa do Brasil (MINAS GERAIS, 2012). Tendo isso em foco, torna-se muito importante frisar que a gestão de processos e seu aprimoramento contribui para a eficiência do setor público, visto que, na ótica da faceta economicidade da eficiência *stricto sensu*, são necessários o monitoramento e o ajuste, em constante avaliação, das atividades da administração pública; visto que cada uma das atividades públicas se desdobra em custos econômicos, ainda que não haja transferências financeiras (BATISTA JUNIOR, 2004).

De acordo com Silva (2014, p.24), as organizações públicas carecem de uma “evolução em seus modelos burocráticos, melhorar seus desempenhos, buscar ferramentas que lhes tornem mais eficientes, eficazes e que lhes permitam ser mais efetivas”. Necessitam constantemente de reestruturação, a fim de se adequar às mudanças que ocorrem no mundo. A organização pública que percebe quão importante é a melhoria de seus processos, caminha rumo à compreensão das necessidades reais dos administrados e diminui, consideravelmente, o desperdício de seus recursos, tanto financeiros quanto os humanos e de tempo. De acordo com

Batista Junior (2004), quando da faceta desburocratização da eficiência *stricto sensu*, é possível observar a necessidade, na busca pela eficiência, de priorizar processos não muito demorados nem longos, fugindo da duplicação de atribuições e pretendendo aproximar a administração dos administrados.

Desde a Emenda Constitucional 19, o Estado recebeu a imposição de atender com a máxima qualidade e com custos mais baixos possíveis, dentro do que se torna necessário para atender às demandas do interesse público. (FAYER,2013).

Não se pode ignorar o fato de que a administração pública atua de uma maneira muito dissonante da administração privada, visto que, naquela, só é possível fazer o que a lei autoriza, enquanto, nesta, é possível fazer tudo o que a lei não proíbe (FAYER,2013). Além disso, a eficiência pública é muito mais complexa do que a privada, “pois as decisões administrativas são balizadas por posicionamento políticos e referenciais hierárquicos, além disso, o Estado deve prestar atividades essenciais não lucrativas” (FAYER, 2013, p.23). No caso das instituições governamentais, o método de estimativa da eficiência pública e sua qualidade é a medida da satisfação dada ao bem comum e ao interesse público; ou seja, é o grau em que os objetivos postos pelo ordenamento jurídico foram atendidos, em meio a uma sociedade plural; como já foi exposto neste trabalho. Portanto, esta aferição se torna relativa e dificilmente será absoluta.

De acordo com Kanaane; Fiel Filho; Ferreira (2010), um elemento que é indispensável para a qualidade da administração pública é a padronização para a gestão; isto é, é importante que haja um caminho certo para que os gestores dirijam seus esforços. Na busca pela qualidade e eficiência de seus processos, a administração contemporânea tenta de forma evidente desburocratizar o trâmite dos processos. Segundo Matias-Pereira (2007), o marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender a crescentes demandas da sociedade num contexto de fortes mudanças. Nesse esforço, deve-se procurar rever a forma de prestação dos serviços ao público buscando maior eficiência e eficácia.

3.3 Estrutura organizacional e a gestão de processos

É imperativo, também, para a gestão de processos, que seja analisada e considerada a estrutura das organizações. De acordo com Oliveira (2006), a

organização de uma empresa, ou sua estrutura, diz respeito à ordenação e ao agrupamento de atividades e recursos em prol do alcance de objetivos pré-estabelecidos e seus respectivos resultados; ou seja, “é uma ferramenta básica para alcançar as situações almejadas pela empresa” (p. 63).

Ainda segundo este autor (2006), qualquer organização possui dois tipos de estrutura: a formal e a informal. A primeira trata-se de uma que é completamente planejada e formalmente representada, em algumas das suas dimensões, pelo organograma. Em contrapartida, a outra diz respeito a uma estrutura que não é planejada e surge organicamente da interação social dos indivíduos que compõem a organização. É a rede de relação social e pessoal das pessoas que foge do que está estabelecido pela estrutura formal, que se desenvolve espontaneamente por meio da comunhão entre as pessoas. Estas são as relações que não estão representadas nos organogramas. Ainda segundo ele (2006), “a abordagem da estrutura informal está nas pessoas em suas relações, enquanto a estrutura formal dá ênfase em posições, em termos de autoridades e responsabilidades” (2006, p. 65). Outra forma de se enxergar a formalização é pela quantidade de documentos escritos, como ressalta Daft (2008), como manuais, regulamentos internos, procedimentos, normas, descrições de cargos, comunicação escrita e afins. Segundo Macdonald, Burke e Stewart (2006) é a estrutura formal que regula o fluxo de energia para atingir objetivos.

Ainda sobre a estruturação de uma organização, uma temática tem se mostrado relevante: a centralização e a descentralização. Estas estão relacionadas com o modo com que as decisões são tomadas e onde são alocados os recursos. A centralização impõe mais controle e efetividade na utilização dos recursos disponíveis (CUNLIFFE, 2008). A descentralização, por sua vez, propõe mais autonomia e incita a criatividade, inovação, flexibilidade e motivação, enquanto proporciona, às chefias, menos controle (CONDE; FILHO, 2016).

Dentro dessa seara, de organização e formalização em uma instituição, mostra-se significativa a temática da comunicação. De acordo com Conde e Filho (2016), a organização formal define também a linha de autoridade e comunicação. Para que a estrutura tenha êxito, é necessário um planejamento que especifique o que é esperado de cada componente da organização (MACDONALD; BURKE; STEWART, 2006). Nesse sentido, é importante ressaltar que a estrutura organizacional não remete somente à alocação de hierarquia, autoridade e

documentação, mas também às atribuições de papéis de trabalho e mecanismos administrativos utilizados, a fim de criar um padrão de atividades de trabalho, permitindo à organização a realização, coordenação e controle das suas atividades (HAX; MAJLUF, 1981).

A comunicação, ferramenta fundamental nas organizações, é um processo de transmissão de informações entre pessoas e/ou grupos. Esta, semelhantemente à estrutura organizacional, ocorre de duas maneiras: formal e informal, sendo possível verificar que o ideal é a utilização destas duas maneiras conjuntamente (GIGLIOTI, 2009). Segundo Brass (1984), a distribuição do trabalho em cargos e tarefas e especificação das atividades, que alude à estrutura de uma organização, são feitas através de sistema de comunicação interligado.

Ainda sobre a comunicação, cabe referir o entendimento de Petit (1973), que a define como uma espécie de mecanismo social privilegiado que condiciona a existência de uma organização. Os fluxos dessa comunicação são tradicionalmente classificados de acordo com as relações hierárquicas, dependendo, portanto, da organização formal. Porém, a comunicação assume uma roupagem mais formal ou informal, ainda que não seja possível delimitar exatamente o limiar entre os dois (BERNARDO; GARCIA; LOPES; PIMENTEL, 2001). De acordo, ainda, com esses autores (2001), a comunicação possui sua própria dinâmica, composta não somente por procedimentos formais, mas a partir de redes sociais criadas no cotidiano de trabalho, às quais cada indivíduo imprime o seu cunho pessoal ou de grupo.

A comunicação pode ser considerada um aspecto importante para a celeridade do processo, visto que um fluxo de comunicação moroso pode atrapalhar toda sua tramitação. Dessa maneira, a busca pela eficiência de um processo deve observar a comunicação, tendo em vista a já discutida faceta celeridade e presteza da eficiência *stricto sensu*, que vislumbra a eficiência na ótica da relação entre os meios e os fins, devendo proporcionar o máximo de agilidade possível no alcance da finalidade desejada (BATISTA JUNIOR, 2004; PAREJO ALFONSO; JIMÉNEZ BLANCO; ORTEGA ÁLVAREZ, 1998).

Conforme Minas Gerais (2012), organizações diferentes que trabalham no mesmo nicho podem executar de maneira diferenciada o mesmo processo que gera o mesmo produto ou serviço. Tendo isto em vista, sabendo que a AGE/MG e o TJ/MG trabalham no nicho judicial e possuem o mesmo processo, que é o de pactuação de convênios administrativos, promover uma comparação entre as duas

organizações possibilita encontrar rumos e resultados diferentes, por meio de possíveis mudanças já realizadas no TJ/MG, que subsidiem melhorias na AGE/MG, apontando para uma gestão deste processo, com vistas à busca pela padronização e, como já discutido, conseqüentemente pela qualidade e eficiência.

Tendo em vista a importância da gestão de processos dentro de uma organização, observando as peculiaridades de sua estrutura, em busca de um aperfeiçoamento dos seus procedimentos que gere maior eficiência, promovendo uma melhor utilização dos seus recursos, sejam eles financeiros, materiais ou humanos, busca-se neste trabalho, analisar as organizações que se caracterizam como objeto de estudo; AGE/MG e TJ/MG.

Dessa forma, tendo como base os fundamentos explicitados pelos autores nos capítulos anteriores, os próximos capítulos têm por objetivo mostrar a realidade das duas organizações, no âmbito de suas pactuações de convênios administrativos, no que tange à rotina processual, estrutura organizacional, comunicação e treinamento e capacitação de pessoal. Após isto, pretende-se realizar uma análise comparativa, examinando os pontos facilitadores e os dificultadores do processo, em cada uma das instituições, possibilitando conclusões sobre este e sugestões de melhoria, a fim de que sejam alcançadas as tão almejadas eficiência e qualidade.

4 METODOLOGIA

Conforme Lakatos e Marconi (2003), o método é composto por atividades sistemáticas que permitem o alcance dos objetivos propostos pelo trabalho científico, delineando o caminho que a pesquisa seguirá, constatando erros e dando suporte para as decisões do autor. Para o trabalho proposto nesta pesquisa, a metodologia aqui apresentada define as estratégias utilizadas por esta autora para analisar a tramitação do processo de pactuação dos acordos de cooperação, no âmbito da AGE/MG, em comparação com o TJ/MG e seus principais obstáculos.

O presente trabalho consiste em pesquisa de natureza qualitativa, realizada pelo método comparativo de Tylor (LAKATOS, 1981), que estuda as semelhanças e diferenças entre indivíduos, realizando comparações, com a finalidade de verificar semelhanças e explicar as diferenças entre eles. A finalidade desse método de estudo é subsidiar uma melhor compreensão do comportamento humano. Esse método analisa um dado concreto e deduz, concomitantemente, os elementos constantes, abstratos e gerais (MARCONI; LAKATOS, 2003). Serão comparados fundamentos teóricos e normativos relativos à tramitação do processo de pactuação de acordos de cooperação realizados pela AGE/MG confrontados com a tramitação realizada pelo TJMG.

Ao realizar uma análise acerca de pesquisas e trabalhos desenvolvidos sobre o tema apresentado neste trabalho, pode-se dizer que os estudos dentro dessa temática são escassos, até então, por se tratar de um tema recente e pouco explorado. Há maior número de trabalhos e pesquisas acadêmicas sobre acordos de cooperação no âmbito internacional, mas no âmbito nacional, como é o caso deste estudo, é observada escassez de material de pesquisa.

Essa escassez, sobre a pactuação de acordos de cooperação no âmbito nacional, é dissonante da aparente popularização da utilização destes no setor público, além de ser um fator que pode limitar a monografia. Entretanto, os estudos científicos têm como finalidade, também, agregar, à literatura e à comunidade científica, informações e conhecimentos sobre os problemas existentes, permitindo um melhor esclarecimento destes ao seu final (GIL, 2002).

Segundo Marconi e Lakatos (2003):

“Constitui uma verdadeira "experimentação indireta". [...] a nível de explicação, pode, até certo ponto, apontar vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes.” (p. 42-43)

Com relação aos procedimentos, foram realizados três tipos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica é o ponto inicial de uma pesquisa, tratando-se de um levantamento teórico que irá fundamentar o estudo. Diz respeito, principalmente, a livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos (GIL, 2002). Nesta pesquisa, serão buscados, dentro desta abordagem, estudos, artigos, teses e dissertações das áreas de Gestão e Administração e Direito, com atenção especial à literatura concernente à padronização e a gestão de processos no setor público.

Com relação à pesquisa documental, segundo Gil (2002), esta se diferencia da pesquisa bibliográfica pela natureza das fontes, já que a pesquisa documental utiliza materiais que não foram, até então, analisados. A bibliográfica, pelo contrário, necessariamente trata-se de um material previamente analisado. Será realizada, de acordo com o exposto, uma busca de marcos legais sobre a pactuação de acordos de cooperação dos entes nacionais, um levantamento de dados, informações e documentos institucionais da AGE/MG e TJMG, no que se refere à pactuação desses acordos; bem como consulta a possíveis documentos, manuais de instruções.

Esses documentos analisados foram as bases de dados usadas para controle dos acordos pactuados, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), arquivos físicos e informatizados acerca dos acordos, resoluções, portarias e deliberações, bem como registros internos de ambas as instituições estudadas.

Por fim, na pesquisa de campo, definida por Marconi e Lakatos (2003, p. 186) como “aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta”, serão realizadas quatro entrevistas com burocratas de médio escalão de ambas as instituições estudadas - dois em cada uma. A entrevista, segundo Marconi e Lakatos (2003), tem como objetivo principal obter informações do entrevistado sobre o assunto ou problema. Tem como objetivos também a averiguação dos fatos, compreensão da conduta - através dos sentimentos, descobrir, através das definições dadas individualmente pelos entrevistados, qual a conduta adequada em cada situação - tendo em vista o que se deveria fazer e o que é possível fazer. Ademais, tem como objetivo, de mesmo modo, descobrir quais os fatores que podem influenciar as opiniões e condutas acerca do fato estudado e o porquê.

A técnica de entrevista utilizada foi a não estruturada que, segundo Laville e Dione (1999), trata-se daquela em que o entrevistador tem liberdade para decidir a forma escolhida de construir a resposta do entrevistado, a partir das perguntas que faz, conforme o decorrer do diálogo. De acordo com Matos (2005), esta técnica serve para pesquisas voltadas para, dentre outras questões, o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos, gerando “extensões poderosas na geração de teorias e decisões práticas, e não se confunde com outro tipo de utilidade, a generalização indutiva, propiciada pela estatística” (p. 825). Este mesmo autor (2005) ainda se refere à entrevista não estruturada como uma “forma especial de conversação” (p. 826). Esta forma de entrevista foi escolhida pela liberdade que confere ao entrevistador para sondar as condutas dos atores do processo em estudo, tornando possível que o entrevistador explore aspectos que pareçam estratégicos em cada entrevista específica, principalmente se tratando de instituições diferentes com diretorias com objetos de trabalho distintos.

A escolha dos entrevistados é baseada na atuação destes nos processos, visto que ou são atores chave dos processos ou gestores das instituições, que detendo informações indispensáveis para o sucesso da pesquisa, tornam-se estratégicos para a monografia. Ademais, a escolha pelos burocratas de nível médio é justificada pela característica destes como aqueles que operacionalizam as estratégias da alta burocracia, além da característica decisória e informacional que eles detêm (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Esses atores têm um papel relevante nas organizações, por traduzirem as determinações estratégicas, delegadas pelos burocratas de alto escalão, em ações do cotidiano das organizações, trazendo aos seus subordinados uma melhor visão destas estratégias em forma de procedimentos e serviços gerenciados. Assim, os burocratas de médio escalão podem ser vistos como os implementadores dentro das organizações (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

O número de quatro entrevistas (duas em cada instituição analisada) foi escolhido com base no processo a ser estudado. Inicialmente, optou-se por realizar mais entrevistas, porém, ao iniciar o estudo, constatou-se que os atores participantes do processo, que poderiam contribuir para o presente trabalho, eram dois em cada instituição. Ademais, verificou-se que, com os dois atores em cada organização estudada, conseguiu-se obter as informações necessárias para a viabilização da pesquisa. Tendo isso em vista, em cada uma das duas instituições

analisadas, serão entrevistados dois servidores efetivos que trabalhem na área responsável pela celebração dos convênios administrativos e tenham o conhecimento necessário acerca das fases da tramitação do processo de celebração dos convênios administrativos que são: elaboração, lavratura, publicação e acompanhamento.

O estudo da tramitação do processo abarcou o período de 2014 a 2019. A opção por este período se deu pelo fato de a economia brasileira se encontrar em recessão desde o segundo trimestre de 2014, fazendo com que se manifeste a necessidade, cada vez maior, de uma diminuição na taxa de gastos do governo em todos os entes da federação (BARBOSA FILHO, 2017). Com o advento da crise, iniciou-se a busca por alternativas a fim de atingir o interesse público de forma mais econômica possível, haja vista a falta de recursos. Dessa maneira, pode-se delinear esse período como quando o estado precisou fazer mais uso de parcerias sem transferência financeira, em busca da sustentabilidade de suas finanças.

A análise dos dados apresentados baseou-se na perspectiva qualitativa, onde, a partir dos fundamentos teóricos de referência, foram analisadas as percepções dos atores entrevistados e os resultados da pesquisa documental de forma a responder o problema de pesquisa e cumprir os objetivos pretendidos.

5 CONVÊNIOS, TERMOS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AGE/MG) E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJ/MG): APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir da pesquisa documental bem como da realização das entrevistas com representantes da AGE/MG e do TJ/MG tencionando vislumbrar os aspectos formais e informais do processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação foi possível levantar dados e informações visando aos objetivos pretendidos no presente trabalho. Os resultados da pesquisa aqui apresentados seguirão o seguinte ordenamento. Primeiramente, será apresentada uma breve caracterização das duas entidades públicas estudadas. Em seguida, serão expostos os resultados obtidos relativamente à AGE/MG e ao TJ/MG, respectivamente, delineando uma observação comparativa entre eles. A apresentação dos resultados se dará vislumbrando quatro eixos, identificados como “tópicos chaves” da tramitação da pactuação dos convênios, termos e acordos de cooperação, através de relatos dos entrevistados das duas organizações públicas citadas: (i) rotina processual, (ii) estrutura organizacional, (iii) comunicação e (iv) treinamento e capacitação de pessoal.

5.1 O processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

A Advocacia-Geral do Estado, a Advocacia Pública designada aos estados da federação, incluída na Constituição Federal de 1988, em sessão própria, separadamente dos Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário; é qualificada como Função Essencial – sessão II, capítulo IV das Funções Essenciais à Justiça (VASCONCELOS, 2012). Com essa estruturação dos poderes da federação, o constituinte teve a pretensão de expor que, a essas funções essenciais à justiça, reserva-se a tarefa poderosa de “auxiliar, aproximar, democraticamente e, porque não dizer, fiscalizar os demais poderes instituídos” (MADEIRA, 2011, p. 11).

A Advocacia Pública está incumbida do papel de defesa, em juízo, dos três Poderes da República, e cumpre essa atribuição em duas frentes de atuação: a representação judicial e extrajudicial e a prestação de consultoria e assessoramento jurídico (VASCONCELOS, 2012). A Advocacia-Geral do Estado é a instituição que,

diretamente ou por meio de órgão vinculado, representa a unidade federada da qual faz parte, judicial e extrajudicialmente assim como a Advocacia-Geral da União no âmbito federal (BRASIL, 1988).

A AGE/MG é regulamentada pela Constituição Estadual de Minas Gerais, Seção IV, Subseção II (MINAS GERAIS, 2020). O histórico da sua formação é extenso, começando com o Decreto 96, de 12 de junho de 1935, que criou o Serviço do Contencioso e de Consultas Jurídicas do Estado (MINAS GERAIS, 1935). Após isso, foram criados novos regulamentos (MINAS GERAIS, 1947; 1980; 1993) até que, em 2003, foi criada a estrutura atual da AGE/MG, através da promulgação da Emenda à Constituição nº 56, de 11 de julho de 2003, que unificou a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual (MINAS GERAIS, 2003).

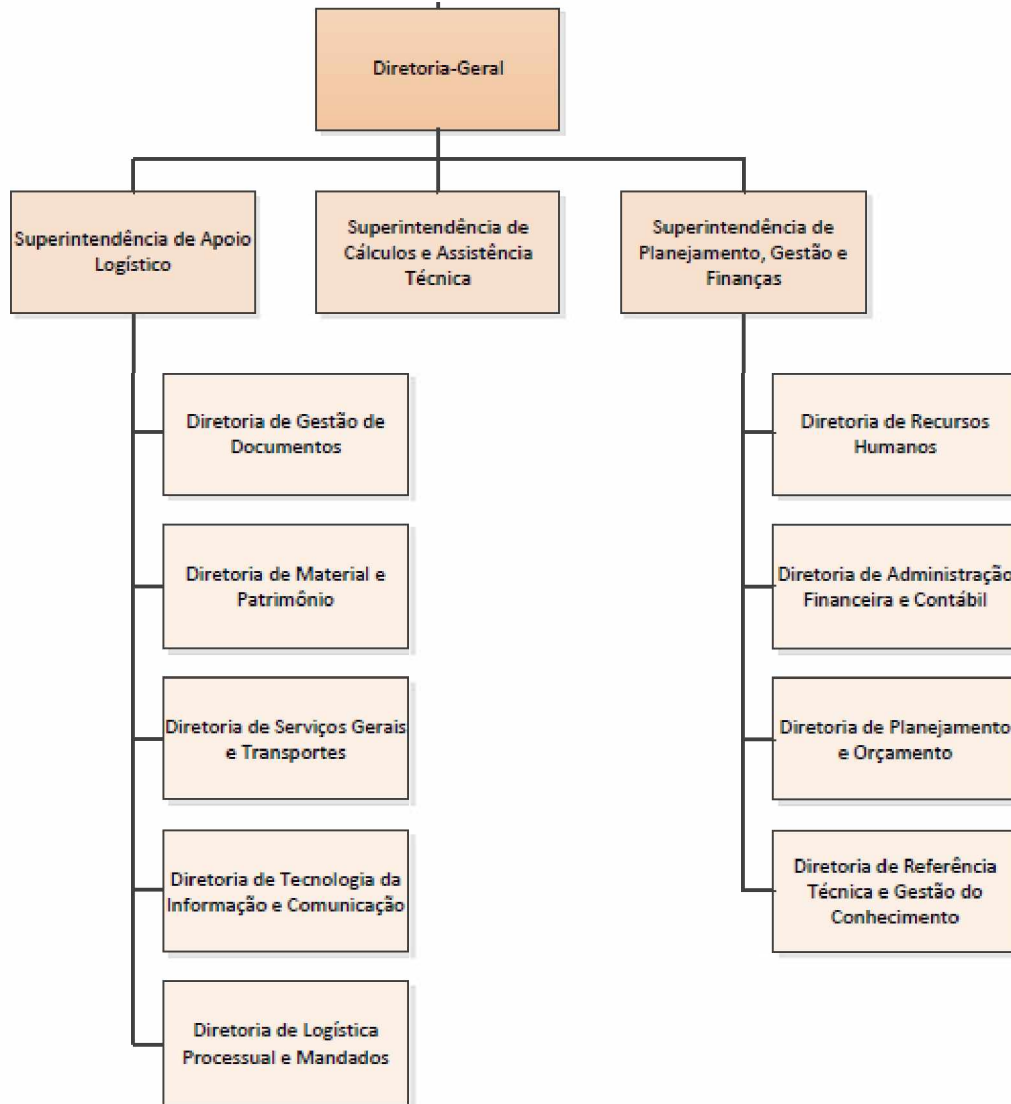
Subordinada ao Governador do Estado, a AGE/MG representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (MINAS GERAIS, Constituição Estadual, art. 128, caput, 1989; Lei Complementar nº 83, 2005). Ademais, por força da Lei Complementar nº 151, de 17 de dezembro de 2019, a AGE/MG passou a representar, também, as estatais dependentes (MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 151, 2019).

Constata-se a importância dada pelos legisladores às Advocacias Públicas dentro do ordenamento jurídico nas três esferas federativas. No que diz respeito à sua função representativa em juízo, as Advocacias Públicas representam o interesse do Estado em conflitos judicializados, preservando as políticas públicas. No mesmo ensejo, no que tange à sua atribuição de consultoria, as Advocacias Públicas desempenham a função de orientar a atuação dos Administradores Públicos visando à preservação da legalidade e as determinações constitucionais (MADEIRA, 2011).

A estrutura que compõe a AGE/MG é classificada pela Lei Complementar nº 83, 2005, da seguinte forma: administração superior, unidades colegiadas, unidades de assessoramento direto, unidades de execução na área judicial e extrajudicial e unidades de execução na área de apoio administrativo (MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 83, 2005). A organização institucional das unidades de atuação jurídica, consultiva ou contenciosa, sob a responsabilidade da AGE/MG também contam com 316 comarcas no território do estado de Minas Gerais. A Figura

1, abaixo, representa os setores da organização que foram objeto de estudo desta pesquisa.

FIGURA 1 – Organograma da Diretoria-Geral da AGE/MG, 2020



Fonte: Minas Gerais, Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (*site* institucional, 2020b)

A presente pesquisa se deu, conforme a Figura 1, no âmbito da Diretoria-Geral, que se trata do setor administrativo da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

5.1.1 Panorama numérico do processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG do período entre 2014 e 2019

Uma análise mais aprofundada dos processos de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito da AGE/MG requer uma contextualização do cenário e a apresentação de um panorama histórico que traz evidências sobre a importância dos convênios, termos, acordos de cooperação e instrumentos congêneres, no funcionamento da AGE/MG. Assim, o estudo levantou por meio de pesquisa documental o histórico de convênios firmados nos últimos 5 anos, mais precisamente no período compreendido entre 2014 e 2019.

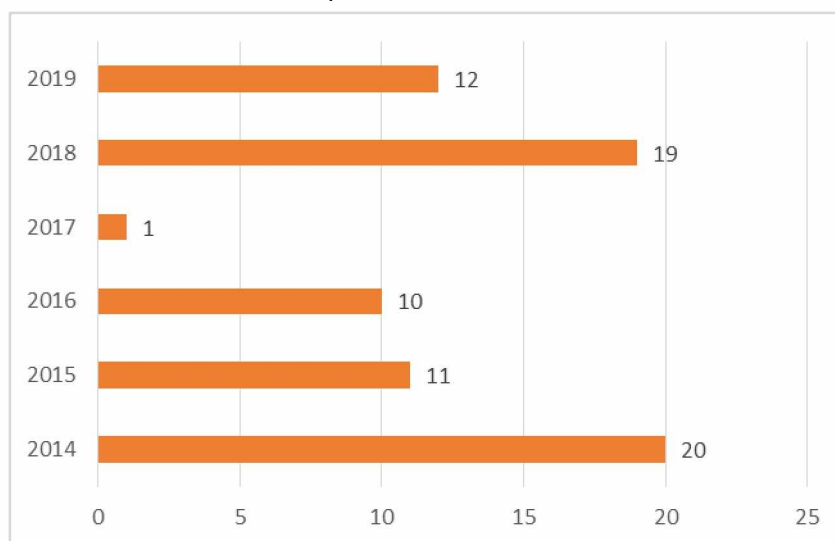
Primeiramente, antes mesmo de apresentar os resultados numéricos, cabe esclarecer sobre a dificuldade em obter resultados pertinentes à AGE/MG, visto que o período de produção do presente trabalho coincidiu com o momento do confinamento em virtude da pandemia da COVID-19, tornando o acesso às informações precário. Esta realidade se agrava devido à limitação de informações contidas no *site* institucional, que não conta com um portal de transparência onde constem os contratos firmados pela organização. Ressalta-se, pois, que o contexto de realização desta pesquisa configurou-se em uma limitação para o levantamento dos dados realizado.

As informações sobre os convênios administrativos, termos e acordos de cooperação da AGE/MG não se encontram em seu site institucional ou em transparência, somente no sistema local da instituição. Ademais, mesmo se não fosse esse o caso, de acordo com as entrevistas, foi possível compreender que, no período em que o controle dos termos não estava centralizado na Diretoria de Material e Patrimônio (DMP), muitos acabaram se perdendo nos setores que os realizaram, em especial os termos de cooperação de estágio, com instituições de ensino superior.

Desse modo, parte das informações apuradas decorreu da consulta a uma planilha de controle (MINAS GERAIS, 2020a), na Diretoria de Material e Patrimônio (DMP), que, se acredita não ser completa, com relação aos primeiros anos analisados por essa pesquisa e os anos precedentes a esse período estudado. Sendo, assim, faz-se difícil conhecer o preciso cenário da instituição, pela ótica dos termos e acordos de cooperação, ou convênios administrativos.

De acordo com a base de dados existente na AGE/MG, em forma de planilha de controle, de janeiro de 2014 a dezembro de 2019 foram lavrados 73 termos, sendo que o maior volume de pactuações, 20 termos, ocorreu no ano de 2014 (MINAS GERAIS, 2020a). Entretanto, como já explicado, não se pode avaliar a precisão dessa informação, visto que não se sabe se existiram acordos firmados que não estão nas planilhas de controle ou Sistema Eletrônico de Informações do Estado de Minas Gerais (SEI). O Gráfico 1 demonstra, visualmente, a série histórica do volume de pactuações no período analisado (2014-2019).

GRÁFICO 1 – Número total de convênios pactuados no âmbito da AGE/MG por ano de 2014 a 2019.



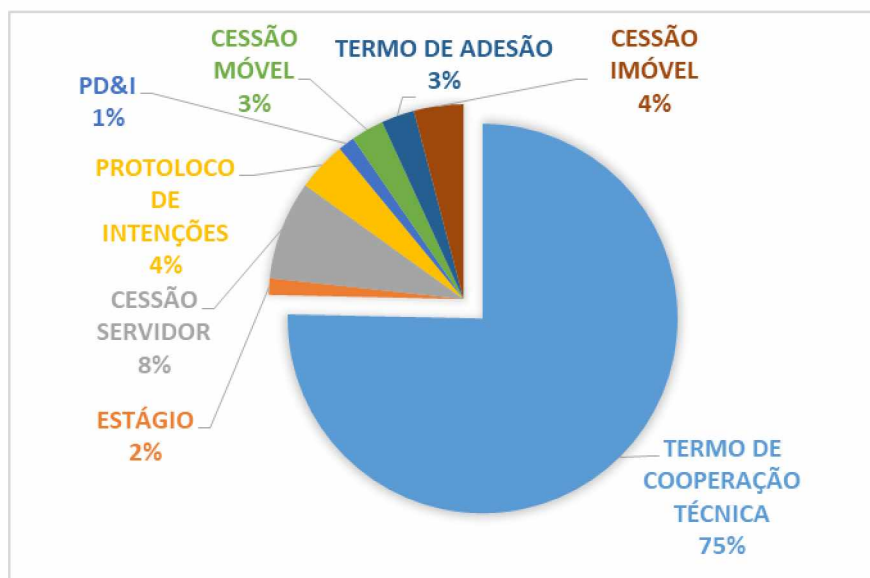
Fonte: Elaboração própria

De acordo com as planilhas de controle da instituição (MINAS GERAIS, 2020a), pôde-se perceber os diferentes objetos dos ajustes e instrumentos congêneres firmados por ela, que são:

- a) *Termo de cooperação técnica;*
- b) *Convênio de estágio;*
- c) *Convênio de cessão de servidor;*
- d) *Protocolo de intenções;*
- e) *Convênio PD&I;*
- f) *Convênio de cessão de móvel;*
- g) *Termo de adesão e*
- h) *Convênio de cessão de imóvel.*

No Gráfico 2, exibe-se a distribuição percentual dos convênios da AGE/MG por tipo.

GRÁFICO 2 – Percentual de convênios pactuados segundo tipo na AGE/MG de 2014 a 2019.



Fonte: Elaboração própria

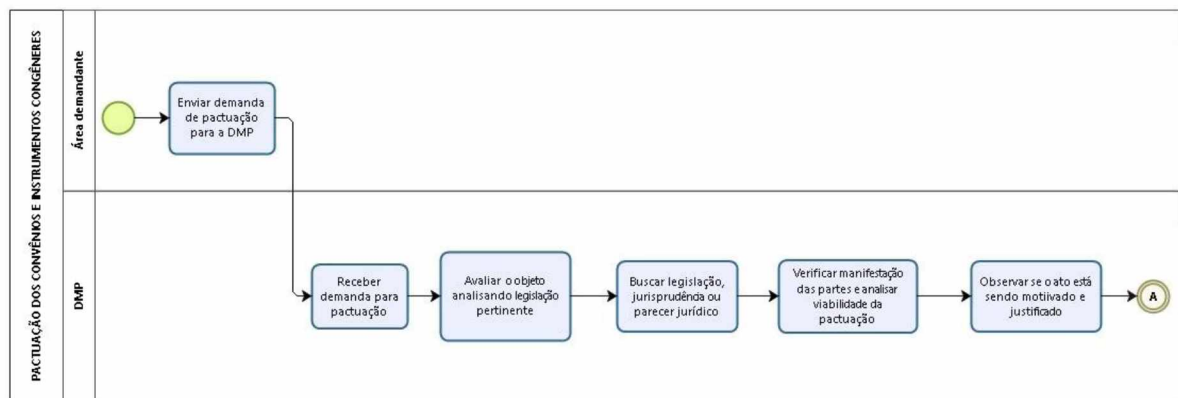
Com base no Gráfico 2, é possível observar a importância dos Termos de Cooperação Técnica no volume total de convênios administrativos da AGE/MG. Essa nomenclatura abarca diversos tipos de acordos que vão desde o compartilhamento de base de dados à assunção da representação judicial e extrajudicial de alguma instituição. As demais nomenclaturas são mais específicas tratando-se somente do que se auto intitulam.

5.1.2 Aspectos da rotina processual na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG

A AGE/MG conta com uma rotina processual informal, que ainda está sob mudanças e que, nas palavras do Entrevistado 01: “tem que ver como vai ficar para não zonestar” (ENTREVISTADO 01). Ainda de acordo com as declarações desse entrevistado, uma característica da celebração desses acordos na instituição é o grande “esparçamento”, que se caracteriza como um grande problema. As Figuras 2, 3, 4 e 5 retratam o fluxo processual da pactuação dos convênios administrativos em seus diversos tipos de objetos – no âmbito da AGE/MG, obtido através das entrevistas.

A Figura 2 ilustra a primeira parte do fluxo do processo de pactuação dos Convênios Administrativos e instrumentos congêneres. Esta expõe o início do processo, que é o envio da demanda, pela área demandante, para o setor competente, DMP, até a análise da viabilidade e conformidade do processo recebido.

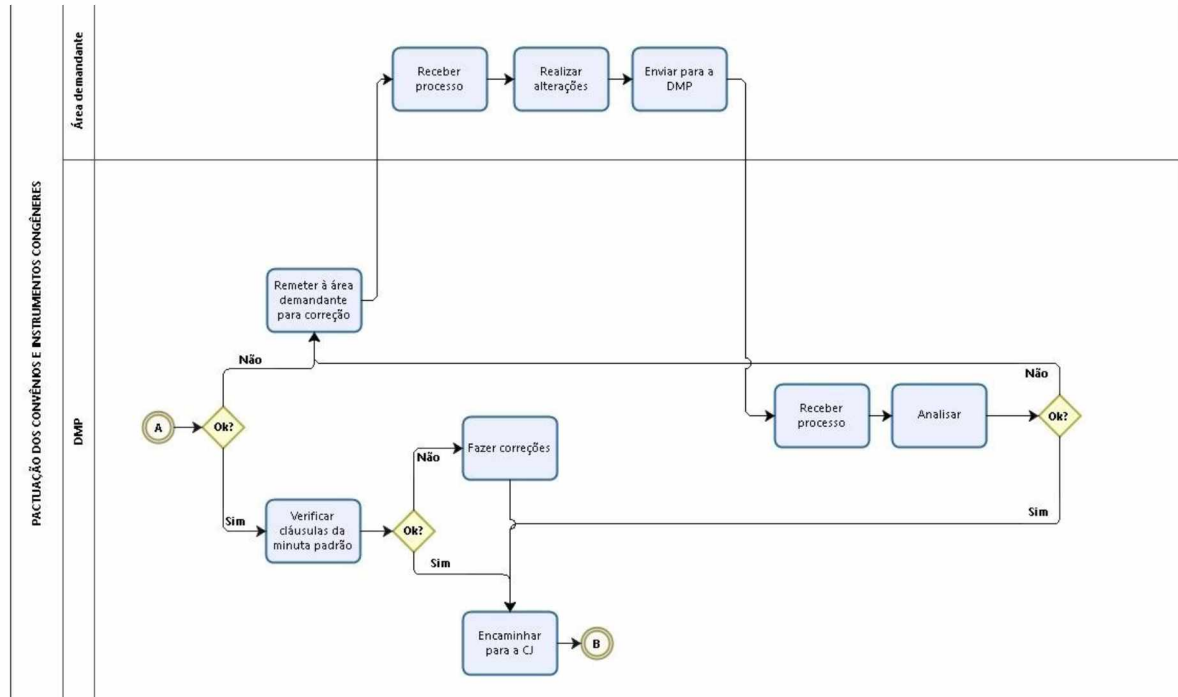
FIGURA 2 - Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 1 – Recebimento e Análise da Demanda, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 3 descreve uma outra parte do fluxo do processo estudado, que diz respeito à verificação do processo enviado pela área demandante e, caso seja constatado que está correto, é iniciada a instrução deste e enviado para a CJ.

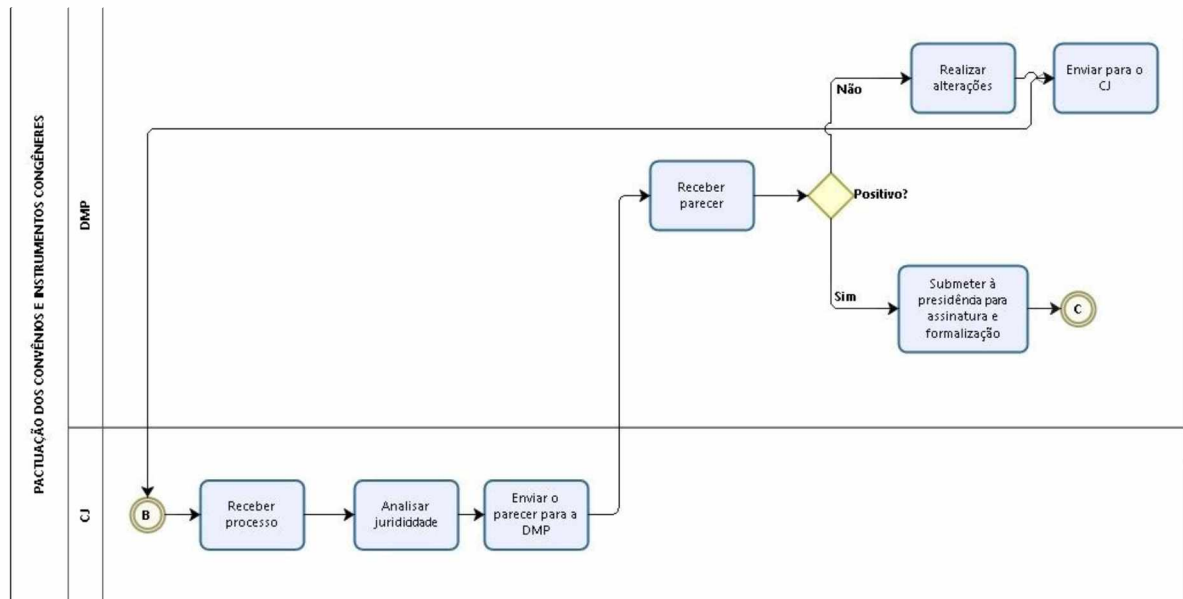
FIGURA 3 - Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos na AGE/MG – Etapa 2 – Recebimento e Análise da Demanda (Ajustes), 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 4 apresenta uma terceira parte do processo, que é a de ateste da CJ. Nessa etapa, cabe à CJ analisar a juridicidade do processo e encaminhar um parecer à DMP. Caso haja necessidade, alterações são realizadas, caso não haja, o processo é encaminhado para a presidência para que as demais etapas do processo sejam realizadas.

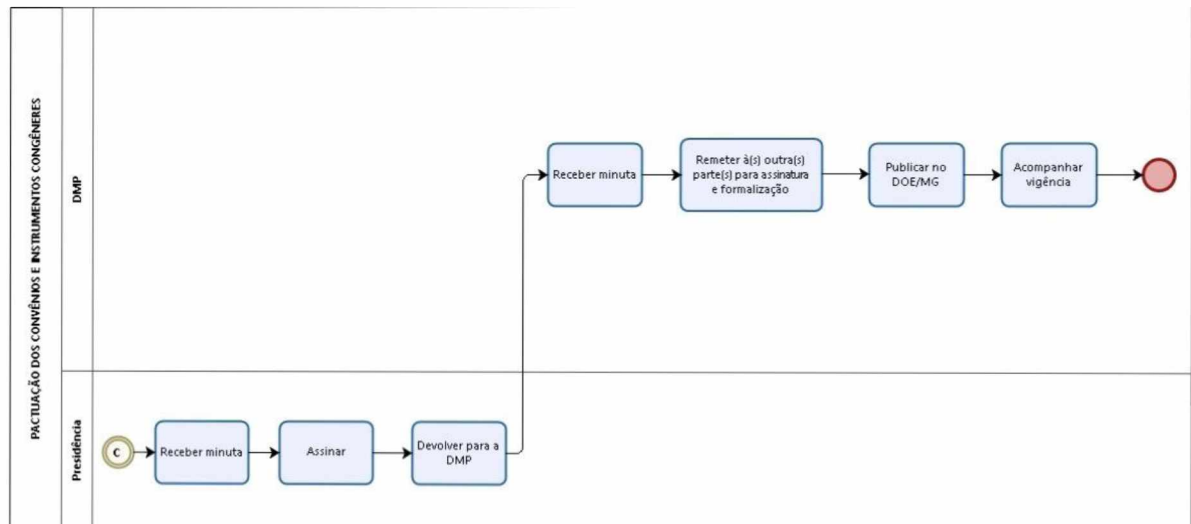
FIGURA 4 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos – na AGE/MG – Etapa 3 – Ateste Jurídico, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 5 relata a última fase do fluxo do processo. Esta figura diz respeito à fase de formalização do processo com a assinatura do presidente e da outra parte, ou outras partes, bem como a devida publicação em Diário Oficial.

FIGURA 5 - Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos – na AGE/MG – Etapa 4 – Formalização e publicação, 2020



Fonte: Elaboração própria

De acordo com o Entrevistado 01, a definição do fluxo é de urgente necessidade, principalmente após as mudanças que vêm sendo implementadas, além de algumas questões importantes não terem sido seguidas no fluxo (informal) atual:

Tem que montar a questão do fluxo, porque, ao meu ver, ao invés de mandar a minuta, tinha que disponibilizar a minuta padrão que foi analisada com o parecer. Pronto, porque aí já é o primeiro passo. A gente já estaria sabendo: “olha, daqui para a frente todos os convênios terão de ser celebrados dessa maneira”. Então já que, ao meu ver, não tem nada escrito, quanto à questão de convênio né, de competência passando para a DMP, mas agora falaram que tem que ser dessa forma. Então, ao meu ver, o que tem que fazer é instruir o processo no SEI, iniciando o processo (ENTREVISTADO 01).

Com base nas entrevistas realizadas, com o Entrevistado 01 e o Entrevistado 02, foi possível observar que a estrutura organizacional tem um peso considerável para o resultado do fluxo; ou melhor, para a existência ou não de um fluxo funcional e concreto, que viabilize uma tramitação eficiente e eficaz do processo em questão.

5.1.3 Aspectos da estrutura organizacional no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG

O processo de pactuação dos convênios, acordos e instrumentos congêneres, na AGE/MG ocorria até meados de 2019, de forma descentralizada, sem nenhuma determinação de fluxo. Cada setor pactuava o que lhe dizia respeito, e, de acordo com o Entrevistado 02, enviavam uma cópia do contrato ou a via original para a Diretoria de Material e Patrimônio (DMP), dado que, após alguns problemas, decidiram centralizar a publicação e controle de vigência:

O que aconteceu; tinham termos que tinham sido celebrados há dois/três anos e nunca tinham sido publicados, e aí via que não tinha sido publicado quando chegava aqui. “Cadê publicação? Cadê o processo?” Por isso resolvi centralizar essa questão neles, porque sabia que lá tinha uma planilha de controle de contratos e a mesma filosofia do contrato poderia ser utilizada aqui (ENTREVISTADO 02).

Além disso, outro problema que instigou a necessidade de centralização foi a desorganização da tramitação. Baseando-se no relato do Entrevistado 01, pode-se perceber que os convênios eram celebrados ao léu. Segundo ele:

Ficavam ligando para gente doido. Para alterar um instrumento desse com urgência ou um aditivo e o povo ficava caçando sem saber: “Onde que está? Quem lavrou? Quem publicou?” Teve convênio do IPTB da 1ª PDA (1ª Procuradoria da Dívida Ativa), esse convenio no inicial foi celebrado e depois chegou para a gente. Aqui na casa tinha achado que tinha publicado. Só que passou mais de um ano e ninguém publicou o expediente. Aí veio essa questão que teria que prorrogar e depois que foi avaliar que não tinha sido publicado. Como recebi uma cópia simples, depois eu falei: “Eu não sei, porque ninguém me informou. Não me pediram para publicar. Só pediu para arquivar e eu arqueei!” (ENTREVISTADO 01).

A partir de meados de 2019, a Diretoria Geral (DG) da AGE/MG decidiu por centralizar a elaboração, lavratura, publicação e acompanhamento dos termos na DMP. Esta está subordinada diretamente à Superintendência de Apoio Logístico (SAL) que, por sua vez, está diretamente subordinada à DG. A DMP é a diretoria que cuida de toda a parte de licitações e compras, juntamente com o controle de patrimônio e logística da AGE/MG sede e suas comarcas no estado inteiro.

Apesar da decisão por centralizar as fases da pactuação dos termos, acordos e instrumentos congêneres na DMP, segundo o Entrevistado 01, existem alguns setores que começam a iniciar a lavratura dos termos por conta própria.

Agora que a gente está começando a centralizar as coisas todas na DMP, mas ainda tem setor que começa a “startar” a lavratura do

termo no seu setor mesmo. Então, a gente tem que tentar depois ver como que vai ficar essa questão daqui para frente para não ficar essa coisa zoneada demais, né (ENTREVISTADO 01).

Segundo ele, devido a alguns problemas que ocorriam na instituição, há um tempo a alta gestão tem tido por interesse centralizar a tramitação do processo na DMP. Um termômetro de que seria uma boa medida é a qualidade da tramitação do processo de compras que se desenrola de maneira centralizada na diretoria em questão.

Já tem um tempinho que eles estão tentando fazer isso. Mas só que não partiu do próprio setor DMP, não. Isso veio de fora. Questão do Diretor-Geral, do SPGF, até uns setores de procuradoria mesmo queriam centralizar. Por que? Estava tendo um grande problema aqui na AGE, em relação à questão da celebração do termo, porque as vezes, como ficava tudo “esparsado”, um setor as vezes celebrava um tipo de instrumento, outro celebrava outro; com objetos distintos, é claro. Mas na hora de fazer o controle de vigência, ou então precisar de uma informação de pronto, ou fazer qualquer tipo de alteração no ajuste, o pessoal ficava sem saber. “Uai, já foi publicado? Com quem está essa via original? Quem que pode me dar informação acerca desse instrumento? ”. Então, por causa dessas questões que eles estão querendo centralizar (ENTREVISTADO 01).

Apesar desse intento por melhoria na tramitação do processo, por meio da centralização, não houve qualquer determinação formal, nem alguma conversa informal com os setores da casa, informando a mudança e indicando as novas diretrizes. Segundo o Entrevistado 01, esse tem sido um grande problema.

Não teve nenhuma orientação, vamos dizer assim, formal. Foi só uma conversa meio que casual. Mas comentou as vezes lá no nosso setor mesmo, depois lá na sala dela, mas não teve nada por escrito, formalizando, falando, informando para casa que o setor tal vai ficar responsável pela elaboração, lavratura, publicação e acompanhamento dos termos tais (ENTREVISTADO 01).

A falta de formalização dessa mudança caracteriza-se como um problema na perspectiva do Entrevistado 01. Segundo ele, uma simples resolução trataria esse entrave, uma vez que a AGE/MG tem uma boa base de legislação interna; entretanto, ao seu ver, apenas para alguns assuntos:

A AGE, em si, tem uma boa base de legislação interna. Só que para alguns assuntos, para outros ela carece de fazer uns ajustes, entendeu? Esse é um deles. Porque pelo menos vai delimitar. Seria importante ter um documento para delimitar: “setor tal vai ter competência tal a partir da data tal. Setor fulano de tal a mesma

coisa”, entendeu? Que já delimita e faz a publicação interna de modo que todo mundo possa ter ciência (ENTREVISTADO 01).

Ao analisar as falas dos entrevistados acerca da estrutura organizacional, pode-se assimilar que os problemas concernentes a ela estão muito ligados também à falta de comunicação na organização.

5.1.4 Aspectos da comunicação no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG

Juntamente com os problemas concernentes à falta de formalização da nova estrutura, pertinente à pactuação dos termos e acordos, destaca-se a falta de comunicação como um ponto dificultador nesse processo. Essa mudança tão expressiva no fluxo do processo tornou-se algo problemático na instituição, na medida em que foi uma mudança do escopo de atuação da DMP no processo, sem nenhum direcionamento. Como complicador, surge a questão da comunicação, já que além de não haver formalização sobre as mudanças, a comunicação entre a DMP e os setores demandantes não ocorrem a contento.

Como um exemplo, o Entrevistado 01 contou sobre essa mudança, utilizando o caso dos convênios de estágio a título de exemplificação:

Nunca foi passada essa demanda antes para a DMP. A DMP simplesmente recebia uma cópia ou uma via original, quando o termo era celebrado em 3 vias. A gente só fazia a publicação. Porque toda a tramitação, o contato com as entidades de ensino, eram todos feitos pelo DRH (Diretoria de Recursos Humanos). Então foi mais ou menos final de janeiro que o funcionário ligou para mim falando que ele tinha uns termos de convenio para mandar para a gente, que a gente ia passar naquele momento a instruir na DMP. Só que eu falei que eu não tinha tomado conhecimento, porque, eu já tinha ouvido conversas nesse sentido, mas não teve nada formal; ou seja, da superintendência falando que a partir da data tal, tal serviço vai ser passado para o setor tal. E nem estabeleceram quais são as competências, o que cada setor vai fazer. Então isso que eu acho estranho. As vezes falta um pouco de comunicação. Todo mundo pode trabalhar em conjunto pelo bem da administração, mas se não andar junto com essa questão de comunicação não tem como o serviço sair bom, perfeito (ENTREVISTADO 01).

A demora no fluxo de comunicação também se apresenta como um grande dificultador do processo. O Entrevistado 01 usou o caso da cooperação com o SISEMA e, segundo ele, um furo na comunicação atrasa todo o processo, trazendo consequências diversas para a organização e as outras partes dos acordos.

Nesse acordo do SISEMA com a AGE, estava prevendo lá a assunção da competência judicial de cada ente pela AGE. Então o expediente já chegou atrasado para a gente correr e montar. Imagine se passa do prazo, se a gente não conseguisse, entendeu? Ficariam um período descobertos, sem ter representação legalmente. Ainda que a AGE poderia continuar representando, mas aí não teria nada formal, por escrito. Na Administração Pública um preceito fundamental é esse, tem que estar preto no branco, tudo escrito se não tiver, não vale. [...]. Tem coisa que foge à nossa alçada. Porque nosso setor depende de outros, com atos concatenados. Se um atrasa em uma parte vai atrasar toda a cadeia produtiva (ENTREVISTADO 01).

O Entrevistado 01, ainda contou sobre um caso em que a falta de comunicação e a demora desta ocasionaram prejuízo para a Administração Pública. Este caso trata-se do contrato da AGE/MG com a ASSPROM. Houve problemas na comunicação, que levaram a um atraso na renovação deste contrato. Nesse meio tempo, em que o contrato anterior estava vencido e o novo não era assinado, os jovens aprendizes continuaram trabalhando, dado que em muitos setores o seu trabalho é essencial. Quando o novo contrato foi assinado, fez-se necessário calcular o valor a mais que deveria ser pago, em decorrência dos dias em que os jovens trabalharam sem contrato firmado. Tudo foi feito, o valor foi calculado e pago. Porém, o jurídico encaminhou um parecer para a autoridade competente, indicando que poderia ser aberto um processo administrativo disciplinar para o responsável pelo processo, em virtude do prejuízo que sofreu a Administração Pública. Após contar esse ocorrido, o Entrevistado 01 ainda completou: “Se acontece com a questão de contrato, dependendo do escopo do convenio, pode acontecer também. Pode trazer prejuízo para a administração” (ENTREVISTADO 01).

Indagado sobre casos de sucesso de convênios, termos e acordos de cooperação, o Entrevistado 01 indicou alguns e frisou que o sucesso decorreu de uma boa comunicação entre os setores envolvidos no processo. Sobre um deles, com a AEST, antiga ASSPLAN, ele contou: “Toda hora a servidora da ASSPLAN estava indo lá. A gente estava em sincronia, conversando sempre. Foram um êxito”. Sobre um outro caso de sucesso, o de convênio de cessão de uma servidora, ele afirmou:

Sempre que o processo está para encerrar, eu mando a comunicação para a Diretoria de Tecnologia de Informação e Comunicação, hoje SINTI, que sei que é o fiscalizador. Lá o diretor dá os tramites; já impulsiona. Ele já ajusta o plano de trabalho, faz a justificativa, pede a servidora uma carta demonstrando interesse em permanecer no órgão. Aí sim, beleza. Quando é assim o fluxo segue

normalmente. Agora, quando é de forma adversa não tem como executar a contento (ENTREVISTADO 01).

Quando indagado sobre o principal problema que ocorre no processo, o Entrevistado 01 definiu como sendo justamente a falta de comunicação:

Para mim, ao meu ver, a questão é a falta de comunicação. Que é a principal. Porque a gente às vezes fica que nem barata tonta, sabe? A gente fica tentando entender o objeto, a demanda. Porque o nosso setor não tem expertise para poder impulsionar e fazer o convênio celebrado do zero. A gente não pode impulsionar, tem que ser provocado para tal. E as vezes essa falta de comunicação é que gera esse transtorno que a gente fica sem saber quem vai dar um suporte na hora de montar um termo, quem vai analisar se está de acordo com a demanda da casa ou não, entendeu?

Entretanto, é possível inferir, por meio das falas do Entrevistado 01, que o problema não é só a falta comunicação, mas a comunhão entre esta e a falta de conhecimento dos setores.

5.1.5 Aspectos do treinamento e capacitação de pessoal no processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação na AGE/MG

A falta de conhecimento dos atores envolvidos no processo foi uma questão enfatizada pelos entrevistados em duas perspectivas: da própria DMP para assumir a centralização das pactuações e dos outros setores no desempenho das suas competências nesse processo.

A primeira perspectiva foi motivo de preocupação do Entrevistado 01. Segundo ele, existem alguns objetos sobre os quais ele e seus colegas da DMP não têm conhecimento. Então, quando chega a demanda por um termo, acordo, ajuste ou qualquer instrumento congênere, eles não sabem como proceder. Como exemplo, ele citou o caso de uma prorrogação de um acordo entre a 1ª PDA e o SISEMA. A 1ª PDA encaminhou o pedido para a AEST, antiga ASSPLAN, que encaminhou para a DMP. Eles não sabiam o que fazer, nunca tinham instruído um processo com aquele objeto antes. O entrevistado contou:

Peguei um modelo de termos de cooperação técnica que tinham sido celebrados com a Polícia Civil e com o IMA e fui dando uma mexida, porque esses já tinham passado pelo crivo do jurídico. Então eu fui colocando os “considerandos” que eu achei pertinentes ao caso, e fui ajustando a minuta que a gente tinha e montando do zero o termo do aditivo. Porque? No inicial tinha um prazo falando da questão da execução de algumas atividades, sabe? Bem como da assunção de competência representativa judicial dessas entidades pela AGE. Então uma parte do escopo, do que tinha sido previsto no inicial, já

tinha encerrado. Só que o pessoal não tinha falado muita coisa para a gente, então eu fui trabalhando com algumas informações que eu tinha, que eu fui buscando, e fui montando o termo. Ai, até que enfim, eu montei o termo em dois dias, foi uma montagem correndo, e encaminhei para a ASSPLAN, para encaminhar depois para o procurador da 1ª PDA, para fazer a análise. E nesse interim, ele fez alguma modificação, sintetizou algumas informações, retirou outras. Então, quando o termo é feito nesse estilo, eu prefiro, até nesse sentido, que a parte ou ela trabalhe conosco em conjunto, ou que a gente possa montar a minuta e ela possa verificar se atende à sua demanda (ENTREVISTADO 01).

Sobre a segunda perspectiva, o Entrevistado 01 demonstrou preocupação menor do que a primeira, mas disse ser um problema que afeta o processo negativamente. Indicou ser a falta de conhecimento dos setores demandantes um grande problema, de modo que se torna difícil prosseguir com o processo em tempo hábil se a parte demandante não desempenhar seu papel corretamente, segundo ele há muito retrabalho ao deparar com a necessidade constante de correção no que compete às áreas demandantes. Citou, sobre esse ponto, um exemplo de um convênio de estágio com a FUMEC⁶:

Chegou no preâmbulo que o acordo seria entre a AGE e a Faculdade de Ciências Sociais. Porém, o acordo não é com o setor da faculdade e sim com a faculdade como um todo. Teve que verificar e ajustar, além de mudar o nome de quem assina, pois no lugar do nome estava uma pessoa que nem existia lá (ENTREVISTADO 01).

Ainda sobre esse assunto, o Entrevistado 01 definiu a falta de instrução da casa como um todo como um grande problema. Disse, ainda, que achava extremamente necessária a criação de um manual, por parte dos conhecedores do assunto, principalmente pelo fato de não haver legislação própria para o instituto dos termos, acordos e instrumentos congêneres. Em sua entrevista disse que:

Por ser casa de procurador, trabalham com alguns núcleos. Os contratos são enviados para a CJ e ela encaminha para o núcleo de assessoramento jurídico que fica na CAMG. O núcleo se especializou em licitação. Para convênios e acordos, tem uma parte que trata disso, mas ninguém fez um manual informando a casa sobre o que é e como tem que ser feito. Todo mundo sabe que não tem legislação própria, mas com base em decisões, julgados, jurisprudência, doutrina e no que a própria casa consolidou com seus pareceres e notas jurídicas, poderiam montar uma cartilha. Será que seria mais ideal um procurador montar? Seria legal montar e disseminar para o estado inteiro, para ser uma ferramenta para todos que precisarem utilizar, já que todos têm problemas com falta de regulamentação nesse caso. [...]. Seria um manual/cartilha que diz:

⁶ Fundação Mineira de Educação e Cultura – Centro Universitário.

“acordos de objeto tal, utilizar tal coisa e tal coisa”. Informar como instruir o processo bonitinho. Não precisaria ser nada muito rebuscado ou técnico, até porque tem que atingir os mais leigos também (ENTREVISTADO 01).

Dessa forma, a AGE/MG é uma instituição que conta com servidores altamente capacitados na área jurídica; estes poderiam transferir seus conhecimentos para toda a organização, cooperando para um maior conhecimento dos atores envolvidos sobre a matéria do processo estudado.

5.2 O processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG) é o órgão superior da justiça mineira e tem jurisdição em todo o território mineiro. Por se tratar de um órgão da justiça estadual, sua função é julgar os casos que não sejam de competência da justiça federal comum, do trabalho, eleitoral e militar. Dentre suas atribuições estão: processar e julgar o executivo estadual, julgar, em grau de recurso, as causas decididas em primeira instância e solicitar a intervenção no Estado e em um município (MINAS GERAIS, Constituição Estadual, art. 106, 1989).

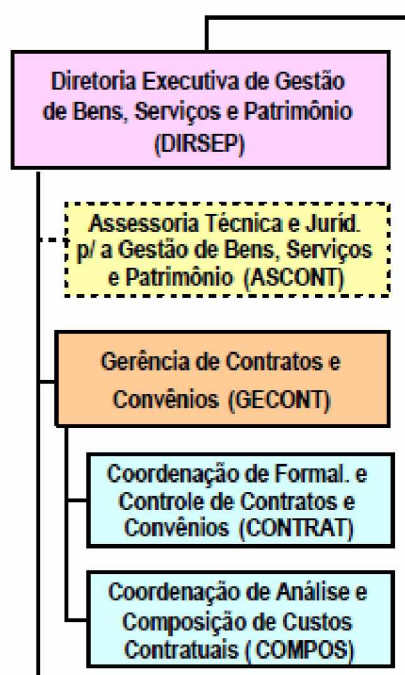
O TJ/MG é um órgão do Poder Judiciário, sobre o qual trata a Constituição Federal: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, Art.2º).

Os órgãos do Poder Judiciário são aqueles responsáveis por fazer valer os direitos constitucionais de ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, e contraditório em processos judiciais ou administrativos (BRASIL, Constituição Federal, art. 5º, LV, 1988). O TJ/MG é regulamentado pela Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) e organizado pelo seu Regimento Interno, definido pela Resolução do Tribunal Pleno nº 03, em 2012 (MINAS GERAIS, 2012).

De acordo com o Regimento Interno do TJ/MG, o Tribunal organiza-se e funciona pelos seguintes órgãos: tribunal pleno, órgão especial, Corregedoria-Geral de justiça, seções cíveis, grupos de câmaras criminais, cíveis e criminais, conselho da magistratura, comissões permanentes, conselho de supervisão e gestão dos juizados especiais, turma de uniformização de jurisprudência dos juizados especiais, comissões temporárias e ouvidoria judicial (MINAS GERAIS, Resolução do Tribunal Pleno nº 03, art. 9º, 2012). Semelhantemente à AGE/MG, o TJ/MG conta com 296

comarcas espalhadas no Estado de Minas Gerais. A Figura 6 representa a parte da estrutura organizacional do TJ/MG tida como objeto deste trabalho.

FIGURA 6 – Organograma da Diretoria Executiva de Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio do TJ/MG, 2020



Fonte: Minas Gerais, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (*site* institucional, 2020d)

Conforme demonstra a Figura 6, o estudo desta pesquisa foi realizado na Diretoria Executiva de Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio (DIRSEP). Dentro desta diretoria, vale ressaltar, há uma gerência específica para convênios; a Gerência de Contratos e Convênios (GECONT), que conta com uma coordenação especializada na formalização e o controle desses convênios; a Coordenação de Formalização e Controle de Contratos e Convênios (CONTRAT).

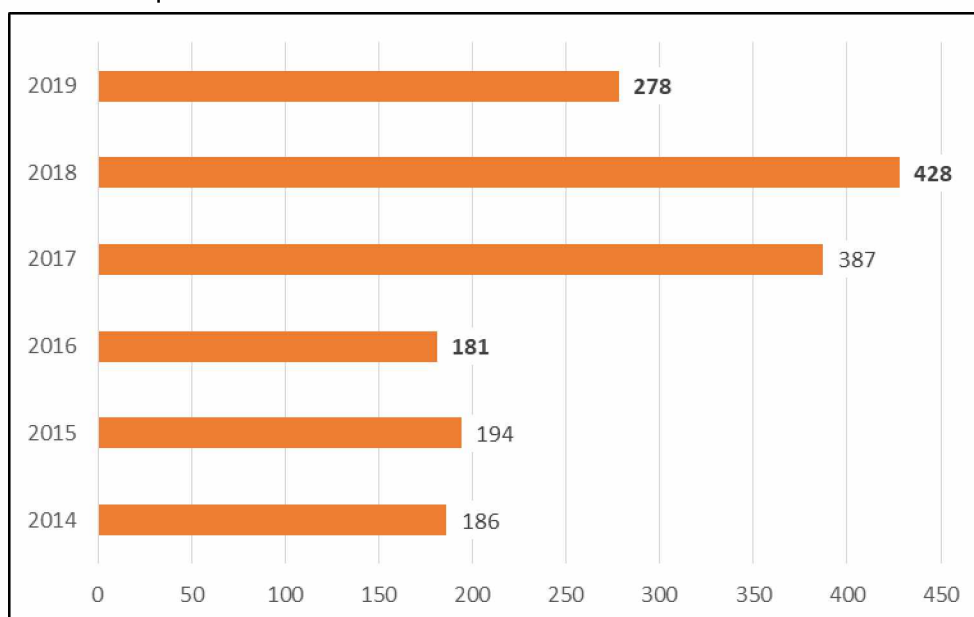
5.2.1 Panorama numérico do processo de pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG do período entre 2014 e 2019

Da mesma forma como realizado em relação à AGE/MG, no âmbito do TJ/MG também é essencial uma análise histórica quanto à pactuação dos convênios administrativos a fim de expor a importância desta pactuação para o Tribunal. Ao

contrário do exposto acerca da pesquisa sobre AGE/MG, não houve dificuldade além do confinamento social devido à pandemia do COVID 19, visto que o TJ/MG possui, em seu *site* institucional, um Portal de Transparência que contém todos seus contratos firmados.

Nesse ensejo, de acordo com o Portal da Transparência do TJ/MG (MINAS GERAIS, 2020c), no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2019 foram lavrados 1.654 convênios administrativos, sendo que o ano com o maior volume de pactuações foi 2018, com 428 contratos assinados. O Gráfico 3, a seguir, demonstra a o quantitativo de acordos e termos de cooperação pactuados nesse período (01/2014-12/2019).

GRÁFICO 3 – Número total de convênios pactuados no âmbito do TJ/MG por ano de 2014 a 2019.



Fonte: Elaboração própria

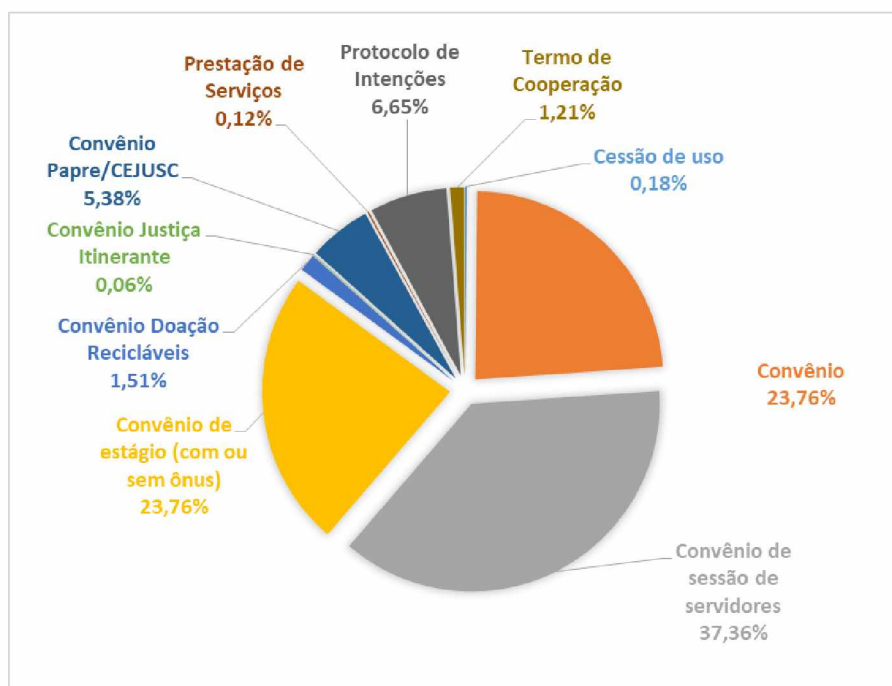
Ainda consoante com o Portal da Transparência da instituição (MINAS GERAIS, 2020c), são variados os tipos de convênios administrativos pactuados pelo TJ/MG, sendo eles:

- a) Sessão de uso;
- b) Comodato;
- c) Convênio;
- d) Convênio de sessão de servidores;

- e) Convênio de estágio (com ou sem ônus);
- f) Convênio Doação Recicláveis;
- g) Convênio Juizados;
- h) Convênio Justiça Itinerante;
- i) Convênio Papre/CEJUSC;
- j) Doação;
- k) Fornecimento;
- l) Obra;
- m) Prestação de Serviços;
- n) Protocolo de Intenções e
- o) Termo de Cooperação.

No Gráfico 4 apresenta-se a distribuição percentual dos convênios do TJ/MG por tipo.

GRÁFICO 4 – Percentual de convênios pactuados segundo tipo, no TJ/MG de 2014 a 2019.

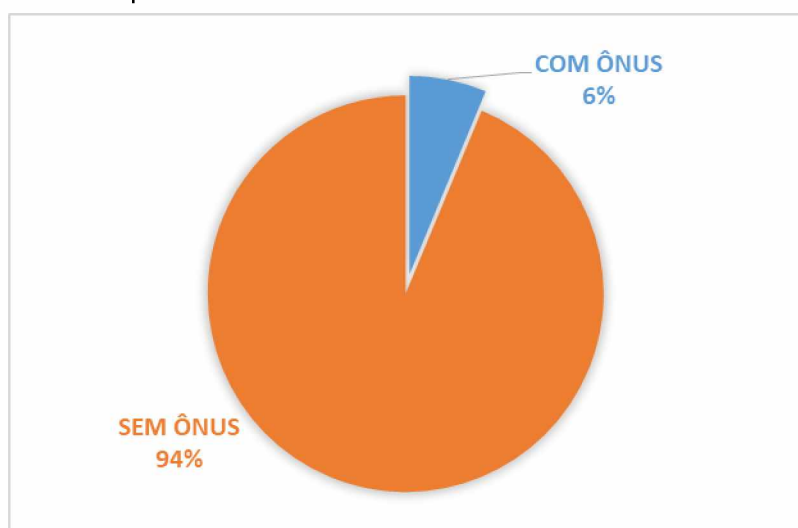


Fonte: Elaboração própria

No Gráfico 4, dividem-se os convênios de acordo com os tipos determinados pelo TJ/MG. Pode-se observar que, embora constem no Portal da Transparência do TJ/MG, os objetos: Comodato, Convênio Juizados, Doação, Fornecimento e Obra não contam com nenhuma pactuação no período analisado.

Em contrapartida, os objetos mais pactuados no TJ/MG, de acordo com o Portal da Transparência (MINAS GERAIS, 2020c) são: Convênio de Cessão de Servidores, Convênio de estágio (com ou sem ônus) e Convênio. A preponderância de convênios de cessão de servidores e de estágio é relevante, tendo em mente que são formas mais econômicas de obter mão de obra, principalmente notando-se que a porcentagem de pactuação de estágios sem ônus faz-se maior do que de estágios com ônus. No Gráfico 5, demonstra-se a porcentagem de estágio com ônus e sem ônus.

GRÁFICO 5 – Porcentagem de Estágio com ônus e Estágio sem ônus, com relação ao total de convênios de Estágio pactuados no TJ/MG de 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, de acordo com o Gráfico 5, percebe-se a forte tendência, por parte do TJ/MG, de optar por contratos menos onerosos à administração pública.

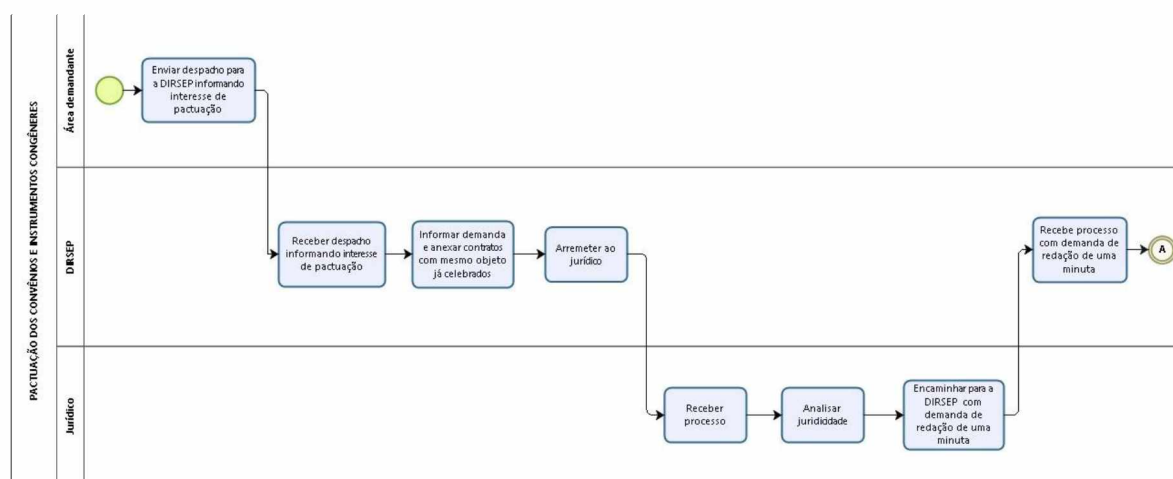
5.2.2 Aspectos da rotina processual na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG

O TJ/MG possui uma rotina processual que, embora não seja formalizada, funciona muito bem, em conformidade com o exposto pelo Entrevistado 04: “É informal, mas tem funcionado até hoje bem” (ENTREVISTADO 04). As Figuras 7, 8, 9, 10 e 11 retratam o fluxo processual da pactuação dos convênios administrativos

em seus diversos tipos de objetos – no âmbito do TJ/MG, obtido através das entrevistas.

A Figura 7 ilustra o início do processo, desde o envio da demanda, pela área demandante, para o setor competente, DIRSEP, até o momento em que a DIRSEP encaminha o processo para o jurídico analisar e este demanda a redação de uma minuta.

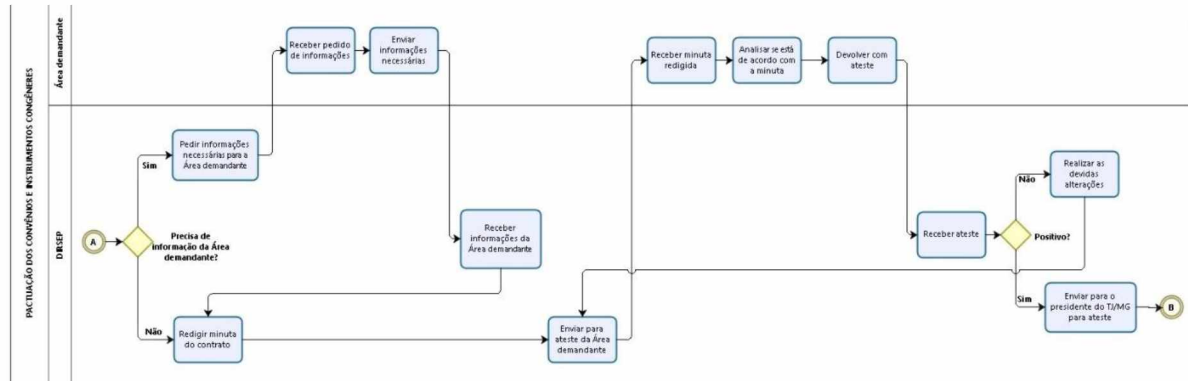
FIGURA 7 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos no TJ/MG – Etapa 1 – Recebimento da demanda, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 8 expõe a segunda etapa do processo, em que há a redação da minuta de contrato, o ateste desta pela área demandante e a submissão do documento redigido ao presidente do TJ/MG.

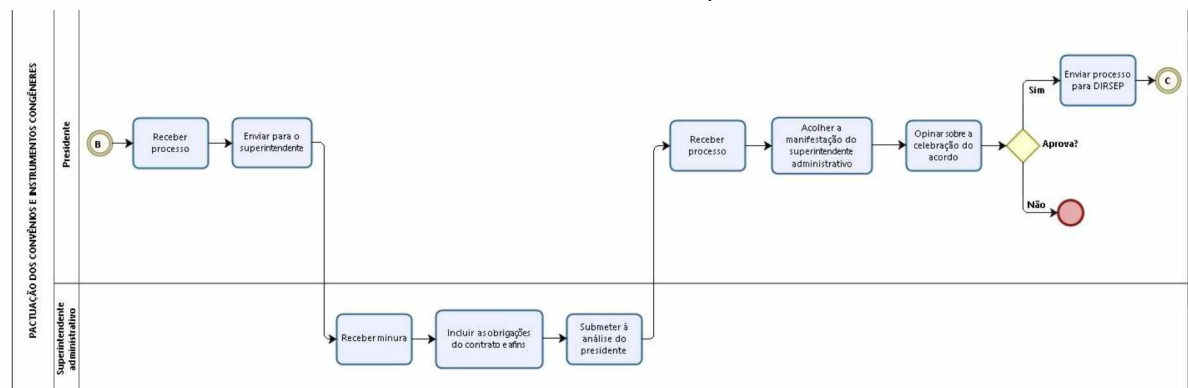
FIGURA 8 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos no TJ/MG – Etapa 2 – Redação da minuta de contrato, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 9 mostra a terceira parte do processo estudado. Nela, o presidente do TJ/MG recebe o processo e encaminha para o superintendente administrativo que se manifesta. Após analisar a manifestação deste, o presidente decide sobre a possibilidade de continuação do processo e envia seu parecer à DIRSEP.

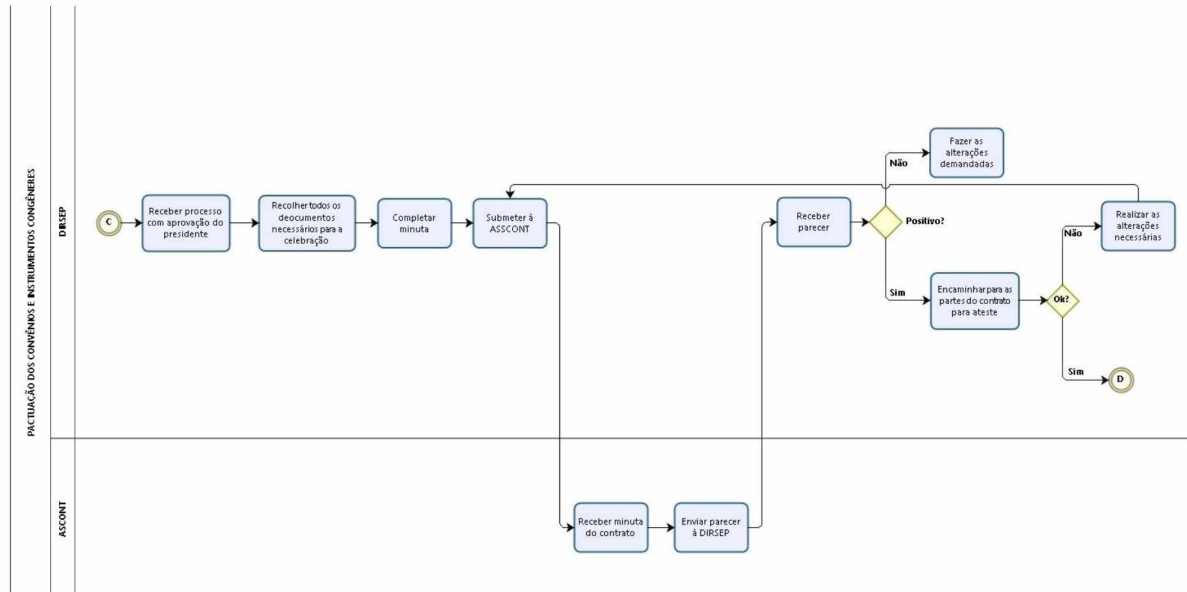
FIGURA 9 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos no TJ/MG – Etapa 3 – Parecer do Presidente, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 10, por sua vez, trata da quarta fase deste processo. Conforme demonstra a figura, esta etapa diz respeito à finalização da redação do contrato, submissão deste à ASSCONT e à outra parte, ou às outras partes, para ateste.

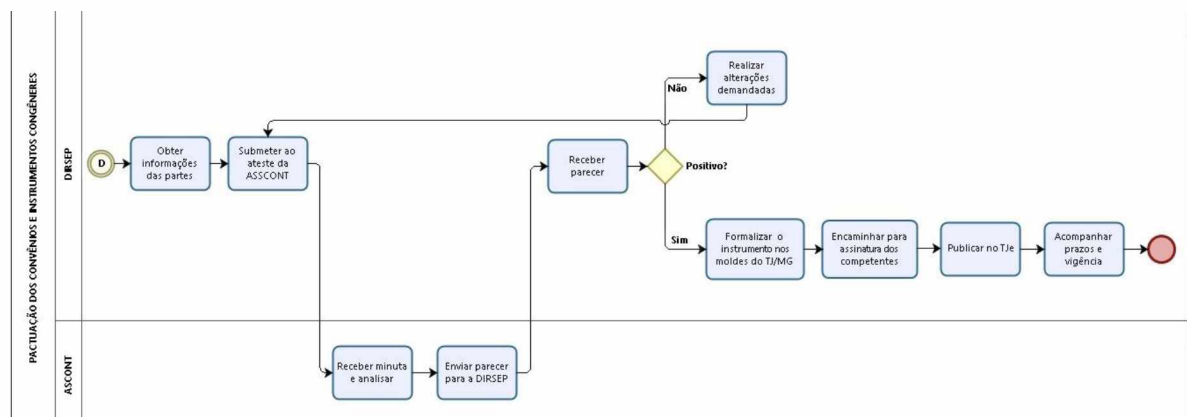
FIGURA 10 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos no TJ/MG – Etapa 4 – Finalização do contrato, 2020



Fonte: Elaboração própria

A Figura 11 ilustra a última fase do processo em que são realizados os últimos ajustes no contrato e é feita a sua formalização com assinatura do presidente e da outra parte, ou outras partes, e publicação no Diário Oficial.

FIGURA 11 – Fluxograma da Pactuação dos Termos e Acordos de Cooperação – ou Convênios Administrativos no TJ/MG – Etapa 5 – Formalização e publicação, 2020



Fonte: Elaboração própria

A partir dos relatos dos Entrevistados 03 e 04, pode-se compreender que a estrutura organizacional do TJ/MG, no que tange ao processo analisado, é um

fator muito importante para o sucesso do fluxo apresentado acima; tendo em conta que a sua informalidade não afeta sua efetividade.

5.2.3 Aspectos da estrutura organizacional na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG

O processo de pactuação dos convênios, acordos e instrumentos congêneres, no âmbito do TJ/MG ocorre de forma centralizada na Diretoria Executiva da Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio (DIRSEP), sendo maior a participação da Coordenação de Formalização e Controle de Contratos e Convênios (CONTRAT) que atua dentro da Gerência de Contratos e Convênios (GECONT), sendo também muito importante a atuação da Assessoria Técnica e Jurídica para Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio (ASSCONT). Conforme demonstrado no fluxo apresentado na presente seção, o processo tramita na DIRSEP (CONTRAT e GECONT), Área Demandante, Jurídico, ASSCONT, Presidência e Superintendência Administrativa.

Segundo os entrevistados, o processo é centralizado na DIRSEP, de modo que qualquer contrato, seja de convênio, compra ou qualquer instrumento congêneres, de todo o TJ/MG no estado de Minas Gerais passa por ela. Este cenário proporciona uma tramitação mais correta e com menor incidência de erros, apesar de não os extinguir.

De acordo com o Entrevistado 03, essa tramitação ajustada se dá por meio da centralização, exceto por acontecimentos que dificultam o cumprimento do fluxo, como um caso que usou de exemplo, em que um processo de convênio havia sido iniciado no âmbito do SEI e seguiu todas as etapas corretas, recebendo, inclusive, o ateste da presidência. Porém, em determinado momento, concomitantemente com a tramitação no SEI, o processo surgiu assinado, em forma física, na DIRSEP. Deste modo, a tramitação foi “atropelada”, tornando necessário suspender o fluxo no âmbito do SEI e encaminhar o contrato assinado para o jurídico, a fim de receber o ateste de juridicidade, para então digitaliza-lo e anexa-lo no processo SEI, onde a tramitação se dava, publicar no DJe e acompanhar sua vigência.

Além deste problema relatado pelo Entrevistado 03, o Entrevistado 04 citou também a existência de casos em que havia interesse da parte da presidência

em determinados convênios, ocorrendo a pactuação no âmbito desta, sem passar pelo setor centralizador. Quando houve demanda por informação acerca deste processo, a DIRSEP não foi capaz de fornecer a informação, visto que não tinha conhecimento da sua existência. Conforme sua fala, o Entrevistado 04 explica:

Como é interesse dele (presidente), ele mesmo assina lá. Passa pela secretária dele e manda para o jornal, publica e o setor de contratos nem toma conhecimento. Porque sai publicado na página da presidência e não na nossa página, que publicamos também. É uma coisa feita lá encima (ENTREVISTADO 04).

Apesar de ter ocorrido esse problema, algo que se repetiu nas falas do Entrevistado 03 e o Entrevistado 04, é que raras são as ocorrências de erros. Segundo o Entrevistado 03, “são casos raríssimos” e o Entrevistado 04 corroborou sua afirmação quando explicou:

Eu vou ser bem sincero com você. No tribunal, não é que é perfeição não, mas é muito difícil ocorrer problema; é raro acontecer. Raríssimo. Eu, por exemplo, só tive conhecimento de dois no meu tempo todo de tribunal. Dois convênios que foram feitos pela presidência, assinados direto que não foram encaminhados para o setor de contratos e convênios do tribunal. Ficaram lá na presidência (ENTREVISTADO 04).

O controle das comarcas espalhadas no estado também é eficaz. O Entrevistado 03 afirmou que raramente os juízes das comarcas cometem erros como os que aconteciam há um tempo atrás, como assinar acordos por conta própria, quando a competência para tal é apenas do presidente do TJ/MG. Segundo ele, isto acontece devido ao treinamento que é dado aos novos juízes no curso inicial que lhes é ministrado quando tomam posse. Ele explicou: “A nossa diretoria fez uma cartilha que eles recebem e aprendem que todo convênio e contratação tem que passar por aqui. E aí a gente faz o fluxo, recebe a demanda; tem que ser solicitado aqui.” (ENTREVISTADO 03).

Outra questão que ambos os entrevistados trouxeram à tona foi a falta de regulamentação normativa para o processo. Não há especificação de como fazer e falta um desenho formal de fluxo que indique competências e afins. Segundo o Entrevistado 03, “nesses momentos em que se têm dúvidas, cabe usar o bom senso”. O Entrevistado 04, por sua vez, também citou a falta de formalização e normatização do fluxo, no que diz respeito às competências e atores envolvidos. Embora funcione, não é formalmente determinado. Ele também afirmou que acredita

ser de extrema importância a determinação, por parte da autoridade hierárquica máxima, de um setor como centralizador de determinada função:

Se houver um setor em que tudo tem que passar por ali, isso tem que ser uma norma do órgão máximo. No caso do Tribunal, o presidente baixar essa norma e os presidentes que o sucederem ratificarem aquilo. Que determine que todos se submetam àquele setor; toda a demanda relativa a convenio, contrato, acordo, ajuste, não interessa o nome que se dê, tudo passe pelo setor. Que diga: "Todo contrato, convênio e ajuste tem que passar pelo setor tal". Tem que ser ouvidos esse setor e a assessoria desse setor quanto à conveniência e oportunidade de se fazer ou não aquele tipo de convênio, acordo, contrato ou ajuste. Tem que ter um centralizador, mas ao centralizador tem que ser dadas as condições para que as pessoas que lá trabalham sejam competentes o suficiente para fazer esse trabalho. Na CONTRAT tem (ENTREVISTADO 04).

Ao ponderar essa fala do Entrevistado 04, torna-se aparente outra questão que é considerada importante, pelos entrevistados, para o sucesso da tramitação das pactuações: competência dos atores envolvidos no processo quanto ao desempenho de suas funções.

5.2.4 Aspectos da comunicação na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG

Juntamente com a temática da centralização, outro conteúdo enfatizado pelo Entrevistado 03 foi a comunicação entre os atores do processo. Existem pontos positivos, de melhorias já implementadas e outros negativos de questões que ainda carecem de atenção.

Referindo-se ao que destaca como sendo algo positivo no tema comunicação, o Entrevistado 03 deixou muito clara a importância da mudança que implementaram, acerca da comunicação com os partícipes. Passaram a mandar a minuta para todos antes da sua assinatura e, esta, só ocorre após o ateste de todos. Somente se todos estiverem de acordo o processo é concluído, visto que em caso de não concordância após a assinatura, tornam-se necessárias correções ou aditivos. Segundo ele, esta decisão foi um meio de cercar o processo em busca de menor incidência de erros.

Cabe aqui enfatizar que os contratos advindos da União são exceções. Conforme o Entrevistado 04 discorreu, os convênios com o Governo Federal são feitos a partir deles, com conformidade com seus padrões. "Ninguém faz convênio

com o Governo Federal, ele é quem faz com você” (ENTREVISTADO 04). Desta forma, não há muito o que se fazer com relação à comunicação nesse caso; somente se aceita os termos ou não. Semelhantemente acontece com alguns órgãos, como PROGEMGE, ou empresas públicas que detêm monopólio, como os Correios.

No quesito pontos negativos, a comunicação está em voga enquanto aspecto dificultador do processo. Quando indagado sobre o principal dificultador da tramitação do processo em questão, o Entrevistado 03 definiu como sendo a demora da área que redige e expede os documentos em responder. “Isso é um grande problema que a gente atravessa aqui. Às vezes fica lá 30 dias e o presidente fala ‘pô, mas já solicitou e tal, não sei o que’. As pessoas demoram demais a responder” (ENTREVISTADO 03).

Apesar de ser possível o fluxo de informações por *e-mails* e, inclusive, ter sido um esforço do Governo Estadual de Minas Gerais a implementação do SEI para facilitar a comunicação e tramitação dos processos, a comunicação ainda se apresenta como fator de dificuldade na instituição. A disponibilidade dos atores em responder em tempo hábil às solicitações se manifesta como condição importante para a tramitação sem intercorrências. Quando se pensa em atingimento do interesse público, eficiência e efetividade são palavras chave, como tratou o Entrevistado 03: “É isso que a gente tem que ficar atento, a questão do interesse público, né; sempre, sempre pensando nessa questão do interesse público”.

5.2.5 Aspectos da capacitação e treinamento na pactuação de convênios, termos e acordos de cooperação no TJ/MG

Sobre a questão de competência funcional, ambos os entrevistados citaram a importância de haver pessoas competentes e capacitadas para executar seu trabalho. “A gente tem uma estrutura aqui muito boa. Especialistas nisso. Pessoas que são especialistas. A Assessoria Jurídica é especialista para tratar dessas questões.” (ENTREVISTADO 03). O Entrevistado 04 também se manifestou acerca disso, quando declarou a importância de se ter pessoas competentes no setor centralizador para lidar com as demandas, como exposto no tópico anterior.

A questão de capacitação e treinamento se faz tão importante no TJ, que o Entrevistado 03 contou sobre um manual que será lançado em dezembro de 2020, para o gestor e o fiscal. Esse projeto tem por objetivo levar o conhecimento para as

áreas demandantes e fazer com que sejam capazes de transmitir o conhecimento do objeto à DIRSEP.

Segundo ele:

Esse manual vai dar um norte para todas as áreas. Tem que chegar aqui para a gente já redondo para a gente fazer o procedimento todo. Então, é levar o conhecimento para a área demandante de como ela tem que fazer o pedido e o que é. Uma área ou outra que vemos que tem mais dificuldade, mas a gente entra em contato com eles e dá suporte. E esse manual que vai ser lançado vai ajudar demais. [...] vai ter curso para os gestores sobre o manual (ENTREVISTADO 03).

Foi possível depreender, por meio das falas do Entrevistado 03, o quanto o TJ/MG, quanto instituição, tem buscado a capacitação e treinamento de seus colaboradores, visando maior eficiência e efetividade nas suas atividades.

5.3 Análise comparativa do processo de tramitação dos convênios, termos e acordos de cooperação no âmbito da AGE/MG E TJ/MG

Semelhantemente à exposição dos resultados obtidos por meio das entrevistas, a análise comparativa entre as duas organizações se dará observando os mesmos quatro eixos: *(i)* rotina processual; *(ii)* estrutura organizacional; *(iii)* comunicação e *(iv)* treinamento e capacitação de pessoal. Ao final da análise de cada eixo, está exposto um quadro comparativo, a fim de sintetizar as ideias expostas e trazer maior clareza para os objetivos visados pelo presente trabalho.

5.3.1 Rotina processual

Ao observar os resultados obtidos sobre a rotina processual de ambas as instituições, algo que chama a atenção é a diferença entre o tamanho e detalhamento dos fluxos. Embora ambos os fluxos sejam informais, não havendo nenhum mapeamento formal dentro das instituições, há uma grande diferença entre os dois, no que tange à sua efetividade e bom funcionamento. Enquanto o fluxo do TJ/MG se mostra mais robusto e detalhado, o da AGE/MG, por sua vez, mostra-se menor e sem riqueza de detalhes. É importante destacar que isto não ocorreu por erro dos entrevistados na explicação da tramitação do processo ou da entrevistadora por não conseguir respostas mais aprofundadas, mas sim pela falta de conhecimento organizacional acerca desta tramitação. A partir do momento em que os funcionários de uma organização não sabem bem como a tramitação se dá, como

um efeito de um “esparçamento” do processo, como bem disse o Entrevistado 01, torna-se uma tarefa difícil definir um fluxo específico para esta tramitação.

Além disso, pôde-se perceber uma diferença muito grande nas falas dos entrevistados, com respeito à efetividade dos fluxos. Enquanto os entrevistados da AGE/MG discorrem sobre a sua não efetividade, os entrevistados do TJ/MG citam a efetividade e eficiência do seu fluxo, destacando, inclusive, que a informalidade do fluxo nada atrapalha sua efetividade e, ainda, conferem à estrutura organizacional esse sucesso. O Quadro 1, abaixo, demonstra, resumidamente, os principais aspectos da comparação realizada nessa subseção.

QUADRO 1 – Síntese da análise comparativa do eixo “Rotina Processual” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020

	AGE/MG		TJ/MG		COMENTÁRIOS
	FACILITADORES	DIFICULTADORES	FACILITADORES	DIFICULTADORES	
ROTINA PROCESSUAL	Existência do fluxograma do Processo de Licitações efetivo como parâmetro	Fluxo do processo simplificado e sem detalhes Limitação na perspectiva sistêmica da organização sobre o processo Personificação do processo Inexistência do processo institucionalmente/formalmente Falta de efetividade do fluxo informal Ausência de normas	Fluxo do processo mais robusto e detalhado Boa visão sistêmica da organização sobre o processo Efetividade do fluxo informal	Inexistência do processo formalmente/institucionalmente Ausência de normas	Apesar de a ausência de normas e a inexistência do processo formalmente ser realidade nas duas organizações, pôde-se perceber que a falta de visão sistêmica da AGE/MG sobre o processo e a personificação deste faz com que seu fluxo informal não seja efetivo; enquanto no TJ/MG, por ter uma boa visão sistêmica sobre o processo e não contar com a personificação deste, observou-se efetividade do seu fluxo, mesmo informal.

Fonte: Elaboração própria

5.3.2 Estrutura organizacional

Há diferenças evidentes na estrutura organizacional das duas instituições estudadas. A principal é relativa à existência, no TJ/MG, de um setor que existe para tratar desses convênios – a CONTRAT de modo que o processo é centralizado nesse setor e na diretoria da qual faz parte – DIRSEP. Essa centralização já está consolidada na organização, visto que funciona assim há muito tempo, ainda que

informalmente. Em contrapartida, na AGE/MG, o processo, até meados de 2019, tramitava desorganizadamente, “esparsamente” e descentralizadamente. Depois de muitos problemas decorrentes disso, decidiu-se por centralizar em uma diretoria que já centralizava os contratos de compra da instituição – DMP. Porém, pela falta de diretrizes claras de como isso se daria, os servidores não sabem como vai ser; nem os servidores das áreas demandantes, nem os da área centralizadora.

A falta de determinação formal pela alta gestão, ou pelo menos informal com diretrizes específicas, como no TJ/MG, mantém o status de desorganização, quando se percebe que alguns setores simplesmente outorgaram à DMP o processo sem prévia conversa sobre quando essa centralização ocorreria ou definição das competências de cada setor e outros ainda “*startam*” o processo nos seus próprios setores, mantendo consigo algumas partes do processo que seriam do setor centralizador. Conforme indicado na subseção acima, não há possibilidade de uma rotina processual efetiva e acertada quando não há determinação das competências dos setores envolvidos. Essa situação vivenciada na AGE/MG, de inexistência de definição de procedimentos, ocasiona erros, retrabalho, desgastes no relacionamento entre setores e afins. A fim de condensar as ideias apontadas acima, apresenta-se abaixo o Quadro 2.

QUADRO 2 – Síntese da análise comparativa do eixo “Estrutura” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020

	AGE/MG		TJ/MG		COMENTÁRIOS
	FACILITADORES	DIFICULTADORES	FACILITADORES	DIFICULTADORES	
ESTRUTURA	<p>Iniciativa de centralização informal</p> <p>Existência de um setor que já centraliza os processos de licitação</p>	<p>Falta de formalização da centralização</p> <p>Falta de definição das competências dos atores/setores</p> <p>Falta de compreensão organizacional acerca das competências de cada setor</p> <p>Captura de competências entre os setores por falta de definição de papéis estruturais</p> <p>Setores da casa ficam confusos quanto ao novo formato de tramitação e a definição de sua estrutura</p> <p>Processo continua confuso, mesmo com a centralização</p>	<p>Centralização consolidada informalmente</p> <p>Boa compreensão organizacional acerca das competências de cada setor</p> <p>Setores atuam organizadamente a partir das diretrizes existentes, não havendo captura de competências</p> <p>Todos os setores, inclusive comarcas, têm conhecimento sobre a estrutura definida para a tramitação.</p>	<p>Falta de formalização da centralização.</p>	<p>A centralização do processo no TJ/MG é um ponto chave para seu sucesso, mas sobretudo a definição de diretrizes claras e boa compreensão da estrutura definida para a esse modelo de tramitação.</p> <p>Em contraposição, apesar de haver uma iniciativa de centralização na AGE/MG em busca de mais clareza e eficiência para o processo, a falta de diretrizes claras sobre como se dará esse novo formato de tramitação, bem como os papéis dos setores envolvidos e a estrutura que deve ser definida para esta, faz com que o processo continue confuso e haja incertezas acerca das competências de cada setor e como a organização se estrutura na perspectiva deste processo.</p>

Fonte: Elaboração própria

5.3.3 Comunicação

No quesito comunicação, ambas as organizações definiram como sendo um ponto fraco e até seu principal problema. Com destaque ao caso da AGE/MG, o cenário se agrava, pois, se soma à mudança expressiva no fluxo da tramitação e falta de direcionamento por parte da alta gestão para tal. No TJ/MG, por sua vez, foi citado pelo Entrevistado 03 reclamações da própria presidência em decorrência da demora na comunicação interna durante tramitação do processo em questão.

A falta de comunicação fluida pode produzir consequências como as citadas na subseção de estrutura organizacional. Falhas na comunicação se dão por vários motivos e só atrapalham o fluxo dos processos e trabalho das organizações estudadas. Abaixo, o Quadro 3 apresenta uma síntese da comparação realizada nessa subseção.

QUADRO 3 – Síntese da análise comparativa do eixo “Comunicação” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020

	AGE/MG		TJ/MG		COMENTÁRIOS
	FACILITADORES	DIFICULTADORES	FACILITADORES	DIFICULTADORES	
COMUNICAÇÃO	Uso do SEI Como canal de comunicação formal	Falta de engajamento na comunicação entre setores Demora na resposta às solicitações Falta de diretrizes claras sobre o encaminhamento do fluxo de comunicação do processo	Existência de um fluxo de comunicação informal do processo definido e funcional Uso do SEI Como canal de comunicação formal Existência de diretrizes claras sobre o encaminhamento do fluxo de comunicação do processo	Falta de engajamento na comunicação entre setores Demora na resposta às solicitações	A comunicação é um ponto análogo entre as organizações. Em ambas há uma dificuldade no empenho dos atores em manter um fluxo de comunicação efetivo e célere. Apesar da inserção do SEI como um canal de comunicação formal que intenta a presteza, a variável humana ainda mostra ter um impacto negativo no processo. Apesar das semelhanças neste ponto, entre as duas organizações, na AGE/MG ainda há um ponto agravador que é a falta de diretrizes claras sobre o fluxo de comunicação no processo. O TJ/MG, por sua vez, não conta com esse obstáculo, o que é um ponto facilitador.

Fonte: Elaboração própria

5.3.4 Treinamento e capacitação de pessoal

O treinamento e capacitação de pessoal, ou a falta deles, se apresenta como um tópico dissonante entre as instituições estudadas. Enquanto essa é uma questão positiva e facilitadora para o funcionamento do processo no TJ/MG, para AGE/MG é uma dificultadora.

No TJ/MG, de acordo com as entrevistas, existe uma preocupação em manter os servidores sempre capacitados, de modo que são vistos como especialistas no assunto. Ademais, a preocupação com treinamento não é só para o setor centralizador, mas para as áreas demandantes e para os juízes das comarcas em todo Minas Gerais.

De modo análogo, por meio dos dados obtidos, a AGE/MG conta com essa questão em déficit. O Entrevistado 01 demonstrou preocupação indicando a

falta de conhecimento das áreas demandantes como um grande entrave para a tramitação do processo de forma hábil, efetiva e eficiente. A necessidade de corrigir o trabalho do outro configura um mal-uso do tempo, ou até um prejuízo em termos deste.

Como exemplificador da importância que o TJ/MG dá para essa questão, cabe citar o manual do gestor e do fiscal, que está sendo elaborado e será lançado em dezembro. Isto demonstra uma atitude estratégica, pois entendem a importância de todos os atores envolvidos no processo terem total capacidade e conhecimento necessários, dado que, como o entrevistado da AGE/MG disse, os atos de todos os atores envolvidos no processo são concatenados e um interfere no outro. A decisão da DIRSEP de levar conhecimento para todas as áreas do TJ/MG conseqüentemente traz frutos positivos para a própria diretoria. Por outro lado, a criação de um manual é uma demanda da DMP à AGE/MG como organização, pois facilitaria o fluxo do processo e converteria essa questão de capacidade dos atores de dificultadora para facilitadora, como o é no TJ/MG. O Quadro 4, abaixo, demonstra, resumidamente, as ideias expostas acima.

QUADRO 4 – Síntese da análise comparativa do eixo “Treinamento e Capacitação de Pessoal” entre AGE/MG e TJ/MG, 2020

	AGE/MG		TJ/MG		COMENTÁRIOS
	FACILITADORES	DIFICULTADORES	FACILITADORES	DIFICULTADORES	
TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO	<p>Organização composta por atores que têm formação na área jurídica, tendo capacidade de compartilhar conhecimento</p>	<p>Falta de conhecimento dos setores e atores envolvidos sobre o processo</p> <p>Falta de iniciativa das chefias em disseminar conhecimento dentro da AGE/MG</p> <p>Inexistência de um plano de treinamento e capacitação ou programa que prevê compartilhamento e debate em equipe ou troca de instruções de trabalho</p> <p>Inexistência de iniciativas de treinamento introdutório/primeiras instruções</p>	<p>Organização composta por atores que têm formação na área jurídica, tendo capacidade de compartilhar conhecimento</p> <p>Existência de planos de treinamento e capacitação que prevê a manutenção contínua da capacitação e especialização dos servidores da sede e das comarcas acerca de suas atribuições e dos trâmites do processo</p> <p>Existência de iniciativas de treinamento introdutório/primeiras instruções na sede e comarcas</p> <p>Iniciativa das chefias em criar manuais e cartilhas sobre os processos da casa.</p>		<p>Nesta perspectiva, há grandes diferenças entre a AGE/MG e o TJ/MG. Enquanto na primeira não há planos e programação de capacitação e treinamento de pessoal, na última há um grande empenho em manter os servidores sempre especializados e capacitados. É um ponto que se destaca, pois como o processo já é confuso na AGE/MG a falta de iniciativa das chefias em disseminar conhecimento contribui para a falta de conhecimento dos atores sobre o processo, favorecendo mais a continuidade desse caráter confuso.</p> <p>No TJ/MG é possível perceber uma grande preocupação com este ponto, tanto no início da carreira dos servidores, com o treinamento introdutório, quanto no decorrer do seu tempo no setor público, com cursos e capacitações ao longo do tempo, e construção de manuais e afins.</p> <p>Esse é um ponto que conta com mais dificultadores do que facilitadores para a AGE/MG, porém, pode ser facilmente resolvido, tendo em vista que a organização conta com atores com expertise na área jurídica e que têm muito conhecimento para compartilhar, como o TJ/MG.</p>

Fonte: Elaboração própria

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Esta pesquisa se propôs a analisar a tramitação das pactuações dos convênios administrativos no âmbito da AGE/MG comparativamente ao TJ/MG. Para tanto, buscou-se adquirir um conhecimento de como vem sendo desenvolvido o fluxo do processo nas instituições, verificando sua consonância com os princípios constitucionais, com ênfase na legalidade e eficiência, bem como identificando as barreiras encontradas para o alcance dos resultados desejados e os aspectos que facilitam o alcance destes. Durante o trabalho foram analisados os benefícios advindos de instrumentos de gestão, como a centralização do processo. Foram estudados os aspectos positivos e negativos de todo o procedimento, o que possibilitou responder à questão central dessa investigação, a partir do atendimento dos objetivos específicos.

É grande a importância da realização de um estudo acerca dos processos, em busca da compreensão dos aspectos que os compõem e, conseqüentemente, a sua otimização. Ao Estado administrador as exigências dos administrados é uma atuação com qualidade nos serviços e produtos entregues e eficiência, com relação aos recursos financeiros, ao tempo e aos recursos humanos empenhados; além de eficácia e efetividade.

A eficiência é o princípio mais aclamado pela coletividade, com relação à atuação dos governos e suas repartições. A Constituição de 88, direta e indiretamente, faz menção à necessidade de eficiência em todos os três poderes e em todos os entes federativos, em todas as suas ações, desde as administrativas até às fiscais.

Os convênios administrativos são instrumentos de ação do Estado que possibilitam a consecução dos seus objetivos. Os termos, acordos de cooperação e instrumentos congêneres têm sido mais utilizados nos últimos anos; período que coincide com a piora financeira e fiscal dos estados e da União. Dessa maneira pode ser utilizado como meio de realização das atividades com menor custo financeiro.

Constata-se que esse processo conta com quatro etapas principais: elaboração, lavratura, publicação e acompanhamento. Há diferenças entre os encaminhamentos dessas fases dentro de cada uma das instituições, sendo que na AGE/MG encontra-se um pouco confuso e esparso, apesar da iniciativa recente de centralização.

Pode-se perceber que o TJ/MG lida com um volume muito maior de utilização desse instrumento. Conforme dito no início do presente trabalho, um encaminhamento confuso poderia inibir os seus benefícios e os resultados obtidos apontam para essa direção. Por se tratar de um instrumento sem ônus para a Administração Pública, gera benefícios com relação aos baixos custos e aumento de eficiência da atuação pública. O TJ/MG tem se valido desse recurso mais do que a AGE/MG e o encaminhamento esparso e confuso nesta última têm parte nesse resultado.

Durante a análise da tramitação do processo estudado, em ambas as organizações, pôde-se constatar que embora tenham pontos em comum, o resultado do processo se revela como próprio de cada um dos contextos estudados. Dado que, tanto na AGE/MG quanto no TJ/MG, a pactuação dos convênios administrativos ocorre de forma informal, a maneira como as instituições estruturaram o processo difere e esse é o motivo pelo qual verificaram-se resultados não tão positivos na AGE/MG, em comparação ao TJ/MG. Grande parte dessas diferenças podem estar relacionadas às características das equipes que envolvem as pessoas, seus níveis de motivação, experiências profissionais, formação ou características pessoais na condução das atividades. Essas questões envolvem aspectos, às vezes, não controláveis ou previsíveis, pois se relacionam ao contexto da estrutura informal de cada organização.

Legalmente, não há regulamentação expressa para os convênios administrativos; o que faz com que as repartições públicas não tenham diretrizes a seguir. Assim, cabe a cada uma definir os caminhos que serão adotados, com base nos princípios constitucionais e as legislações existentes que possam ter relação com este instrumento. Entretanto, não são todas as organizações que conseguem sistematizar de forma eficiente e eficaz a tramitação desse processo.

Diante da análise dos eixos, é possível concluir que o ponto diferencial que garante o bom funcionamento do processo no âmbito do TJ/MG, ainda que informalmente, é a centralização organizada, mesmo que esta tenha sido impulsionada pela iniciativa de algum integrante da equipe com esse perfil, além de boa absorção e aprendizagem organizacional. Ainda que o TJ/MG conte com um processo que tramita informalmente, o seu processamento é claramente conhecido pelos atores envolvidos, de modo que eles sabem exatamente qual o seu papel e desempenham suas funções eficiente e corretamente. Dessa forma, tornou-se

possível obter um fluxo informal bem definido, que coordena toda a tramitação. A fragilidade dessa iniciativa, contudo, mostra-se motivo de atenção, pois remete ao ator de coordenação desse trabalho e aos demais atores o papel de manutenção do seu bom funcionamento, visto que, por ter sido configurada informalmente e não possuir regulamentação, pode vir a sofrer problemas de continuidade futuros, caso ocorram mudanças nos atores envolvidos no processo.

Em contrapartida, na AGE/MG, não há ainda uma definição e diretrizes para a organização sobre a implementação desse instrumento de gestão (centralização), que perpetua o caráter esparso e confuso desse processo. Ainda que a iniciativa de centralizar busque a solução dos problemas vivenciados pelos setores da instituição, a não organização desta e a falta de direcionamento sobre seu funcionamento, ceifa o seu cunho solucionador e acaba por torna-la um dificultador para a tramitação das pactuações dos convênios administrativos.

A comunicação se apresenta como um ponto chave na efetividade de um processo e encontra-se como ponto dificultador em ambas as organizações, o que demonstra a não relação da boa comunicação organizacional a um fluxo bem definido e conhecido pelos atores; ou seja, nem sempre uma organização com um fluxo bem definido tem uma boa comunicação entre seus atores. Dessa forma, pode-se não obter resultados tão bons quanto se espera, além de ser presumível a necessidade de um prazo maior para a conclusão da tramitação.

Conclui-se, portanto, que os principais obstáculos na tramitação dos convênios administrativos na AGE/MG são: (i) ausência de definição, de competências e da forma como se dará a centralização para toda a instituição; (ii) dificuldade na comunicação entre os atores envolvidos no processo; (iii) falta de formalização dos trâmites do processo e (iv) falta de conhecimento dos atores acerca do processo.

Dessa forma, sugere-se à AGE/MG uma definição clara, por parte da alta gestão da casa, de como a centralização ocorrerá e quais são as competências de cada ator envolvido nesse processo. Sugere-se, também, a formalização do fluxo, após a definição das competências e de como ocorrerá a tramitação, através de um mapeamento e desenho do processo através de fluxograma, disponibilizado para todos os setores envolvidos.

Ademais, recomenda-se a formulação de uma Resolução Interna, ou outro instrumento congênere, que normatize o fluxo e as determinações de

centralização do processo em questão. O presente trabalho propõe, também, a formulação de um manual ou cartilha, por parte dos detentores de maior conhecimento jurídico e processual, que contenha ensinamentos acerca do passo-a-passo da pactuação desses convênios administrativos para toda a casa, inclusive as regionais. Esse passo-a-passo deve conter o fluxo, as competências dos setores, bem como um direcionamento normativo-legal, visto que não há norma específica que regulamente esse instrumento em nenhum dos entes federativos. Esse manual ou cartilha poderia servir também para todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta que estejam enfrentando esses mesmos obstáculos na tramitação do processo.

Aconselha-se, do mesmo modo, o planejamento de melhoria na comunicação organizacional, tanto para a AGE/MG quanto para o TJ/MG. Aconselha-se a investigação dos obstáculos para a comunicação, bem como dos instrumentos e medidas para a resolução destes, atentando-se para o clima organizacional.

Para o TJ/MG, sugere-se a formalização do fluxo, com mapeamento e desenho, bem como criação de resolução interna ou instrumento congênere, a fim de consolidar o que já apresenta bom êxito. Além disso, essa formalização poderia se tornar modelo para outros órgãos e entidades, caso fosse normatizado e o conhecimento acerca do funcionamento desta instituição fosse público.

Sugere-se para futuros trabalhos um maior aprofundamento do tema. Tendo em vista a carência de legislação específica e diretrizes formais, torna-se interessante e rica a discussão sobre a pactuação dos convênios administrativos em outros órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, a fim de conhecer a realidade desse assunto além do TJ/MG e AGE/MG, bem como detalhar mais profundamente os impactos da inexistência de formalização da tramitação do processo e destrinchar a importância do papel dos seus atores nesse contexto.

REFERÊNCIAS

ADIZES, I. **Gerenciando as Mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1991.

ARAUJO, Luis César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos: e as Tecnologias de Gestão Organizacional**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. New York: Russel Sage Foundation, 2001.

BASTOS, R. M.; TURRIONI, J. B.; SANCHES, C.E. A implementação da padronização participativa sob a ótica do TQC: estudo de caso na CSN (Companhia Siderúrgica Nacional). *In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 23, Ouro Preto. **Anais eletrônicos** [...]. Ouro Preto, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309375986_A_implementacao_da_padronizacao_participativa_sob_a_otica_do_TQC_-_Estudo_de_caso_na_CSN_Companhia_Siderurgica_Nacional. Acesso em: 01 fev. 2020.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 3ª Edição. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BERNARDO, Carla; GARCIA, Filipa; LOPES, Sílvia; PIMENTEL, Duarte. Estrutura e comunicação organizacionais: uma autonomia relativa. *In: Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 36, set. 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer 15 de 2013**. Temas relacionados convênios demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF n. 98, de 26 de fevereiro de 2013. Brasília: Procuradoria Geral Federal, 2013a. Disponível em: file:///C:/Users/anasa/Downloads/parecer_n_15_2013_camarapermanenteconvencion_s_depconsu_pgf_aqu.pdf. Acesso em 08 de out. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10 mar. 2020.

_____. **Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 08 de out. 2019.

_____. **Lei 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. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 08 de out. 2019.

_____. Ministério Público Federal. **Manual de Gestão por Processos**. Brasília: 2013b.

BRASS, Daniel J. Being in the Right Place: A Structural Analysis of Individual Influence in na Organization. *In: Administrative Science Quarterly*, [S.L.], v. 29, p. 518-539, 1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CANTIDIO, Sandro. Padronização do processo. *In: Administradores.com*, 2009. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/padronizacao-do-processo>>. Acesso em: 09 de out. 2019.

CARVALHO, Adriane Kelli de. **Gestão por Processos Organizacionais na Universidade de Brasília**: estudo de caso. 2015. 146f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19446/1/2015_KelliAdrianedeCarvalho.pdf. Acesso em: 01 mai. 2020.

CASTRO, Bruno. **A evolução da administração pública**. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/a-evolucao-da-administracao-publica/50650/>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. Ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

CONDE, Raquel de Nazaré Cota; FILHO, Milton Cordeiro Farias. Relações informais influenciadas pela estrutura formal: uma análise de redes sociais de gestores. *In: Revista de Ciências da Administração*, Belém, v. 18, n. 46, p. 68-80, dez. 2016.

CORDEIRO, José Vicente B. de Melo. Reflexões sobre a Gestão da Qualidade Total: fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão? *In: Revista FAE*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 9-16, jan./jun., 2004.

CORREA, Carla Eunice Gomes. **Gestão da qualidade em serviço hospitalar**. Indaial: Uniasselvi, 2013. Disponível em: <https://www.uniasselvi.com.br/extranet/layout/request/trilha/materiais/livro/livro.php?codigo=16053>. Acesso em: 30 abr. 2020

CORRÊA, Maria Tereza Marques. Contratualização de Resultados na Advocacia Pública: a experiência da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. *In: Direito Público*, p. 99, 2009.

CRETELA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CRUZ, T. **Sistemas, organização e métodos. Estudo integrado orientado a processos de negócios sobre organizações e tecnologias da informação. Introdução à gerência do conteúdo e do conhecimento**. São Paulo: Atlas, 2013.

CUNLIFFE, Ann L. **Organization theory**. [S.L]: Sage, 2008.

CURY, Antonio. **Organização e métodos: Uma visão holística**. São Paulo: Atlas, 2015.

DAFT, Richard L. **Teoria e projeto das organizações**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

DAVENPORT, T. H. **Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology**. Harvard Business School Press, Boston, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 5. Ed., São Paulo: Atlas, 2005.

DORICCI, José Luis. **Procedimentos para análise e melhoria dos processos da área de gestão de convênios da Universidade Federal de São Carlos**. 2010. 115 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.srh.ufscar.br/blog/cqa/wp-content/uploads/Monografia-Final-Jos%C3%A9-Luis-Dorici.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios administrativos: aplicação da gestão associada de serviços públicos da Administração Pública**. 2002. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4834>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FALCONI, Vicente. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia**. 8. ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2004.

FAYER, Jackeline Fernandes. **Gestão de processos na administração pública – um estudo sobre os limites e possibilidades na implantação e aperfeiçoamento**. 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2013.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *In*: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (orgs.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: EdUNB, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i3.394>. Acesso em: 07 fev. 2020.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GIGLIOTI, Francisco. Reflexos da comunicação formal e informal na estrutura organizacional das empresas. *In*: **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, Ponta Grossa, v.2, n. 1, p. 15-19, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As empresas são grandes coleções de processo**. RAE. Revista de Administração de Empresas, 2000.

_____. **Organizando as empresas por processos**. EAESP/FGV, 1997. Notas de aula.

HARRINGTON, James. **Aperfeiçoando processos empresariais: estratégia revolucionária para o aperfeiçoamento da qualidade, da produtividade e da competitividade**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HAX, Arnoldo C.; MALJUF, Nicolás S. Organizational Design: A survey and an approach. *In*: **Operations Research**, [S.L.], v. 29, n. 3, p. 417-447, mai. /jun., 1981.

HORNBY, A. S. **Oxford advanced learner's dictionary of current english**. 3. Ed. Oxford: Oxford University Press, 1978.

JONES, Gabriela Dias; SILVA, Vanessa Ramos; FREITAS, Kellen Silva. Análise do gerenciamento e processo de cobrança: uma proposta de fluxograma e layout para uma instituição de ensino. *In*: **Encontro Nacional de Engenharia e produção**, Uberlândia, v. 2, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/65>. Acesso em: 20 jul. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Curitiba: Dialética, 2012.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão Pública: planejamento, sistema de informação e pessoas**. São Paulo, Atlas, 2010.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia geral**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

LARENZ, Karl. **Derecho justo- Fundamentos de ética jurídica**. Madrid: Civitas, 1985.

LAROUSSE DO BRASIL. Laiz Barbosa de Carvalho (coautora). **Minidicionário Larousse da língua portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas, Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, Maria Bernadete Barros Piazzon Barbosa. **A Gestão da Qualidade e o Redesenho de Processos como Modelo de Desenvolvimento Organizacional em Hospitais Públicos Universitários: O Caso do Hospital de Clínicas da UNICAMP**. 176 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) - Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2007. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/264831/1/Lima_MariaBernadeteBarrosPiazzonBarbosa_M.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LOTTA, Gabriela Spanghero. PIRES, Roberto Rocha Coelho. OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 6, n. 4. out./dez. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/562/516>. Acesso em 30 out. 2019.

LUCENA, Rosivaldo de Lima; ARAUJO, Murilo Maciel Santos de; SOUTO, Maria do Socorro Márcia Lopes. A padronização de processos operacionais como instrumento para a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito: estudo de caso na indústria. In: **XXVI ENEGEP**, Fortaleza, p. 1-7, 9 a 11 de out. 2006. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr530353_7377.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

MACDONALD, Ian; BURKE, Catherine; STEWART, Kalr. **Systems leadership: creating positive organizations**. Hamshire: Gower, 2006.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2744, jan. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18128>. Acesso em: 29 mai. 2020.

MARANHÃO, M.; MACIEIRA, B. E. M. **O processo nosso de cada dia, modelagem de processos de trabalho**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 823-847, jul./ago. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6789>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira. **Processos administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração – UFSC, 2010.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. **Convênios, termos de cooperação, vencimentos**. Belo Horizonte, 2020a. Planilha eletrônica, Documento interno.

_____. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. **Site Institucional (organograma)**. Belo Horizonte, 2020b. Disponível em: <http://www.advocaciageral.mg.gov.br/images/stories/downloads/Noticias/organograma-atualizado.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. 25. ed. Belo Horizonte: ALMG, 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. **Decreto 96, de 12 de junho de 1935**. Cria o serviço do contencioso e de consultas jurídicas do estado. Belo Horizonte: ALMG, 1935. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=96&comp=&ano=1935>. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. **Decreto-Lei 2131, de 02 de julho de 1947**. Reorganiza, com a denominação de Departamento Jurídico do Estado de Minas Gerais, o serviço do contencioso e de consultas jurídicas do estado de Minas Gerais, extingue a Advocacia Fiscal do Estado, regula a cobrança da dívida ativa, organiza quadro especial e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 1947. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEL&num=2131&comp=&ano=1947>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. **Emenda à Constituição 56, de 11 de julho de 2003.** Institui a Advocacia-Geral do Estado. Belo Horizonte: ALMG, 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=56&comp=&ano=2003>. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. **Lei 7900, de 24 de dezembro de 1980.** Institui a Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 1980. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=7900&comp=&ano=1980>. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. **Lei Complementar 30, de 10 de agosto de 1993.** Organiza a Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 1993. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=30&comp=&ano=1993>. Acesso em: 23 abr. 2020.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Guia para Melhoria de processos do Governo de Minas Gerais – versão 2.0, caderno 1.** Belo Horizonte, 2012. 84p. Disponível em: <http://participa.mg.gov.br/articles/0000/2595/guia-melhoria-versao-2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Portal da transparência.** Belo Horizonte, 2020c. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/convenios/>. Acesso em: 21 mai. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Site Institucional (organograma).** Belo Horizonte, 2020d. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/05/86/92/C5460710DA89F5076ECB08A8/Organograma%20da%20Secretaria%20TJMG%20-%20Fevereiro%20-%202020.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Elzeni Alves. **Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso na Diretoria de Administração de Pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.** 2015, 110 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, 2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Reforma administrativa.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

NETO, Adalberto Muzzio de Paiva; SILVA, Hamilton de Oliveira e. **Qualidade no atendimento ao público: uma proposta de adequação da recepção da sede das promotorias de Justiça da capital–edifício promotor de justiça Paulo Cavalcanti.** 2007. 74 f. Projeto institucional (MBA – Especialista em Gestão do Ministério Público) – Programa de Pós-Graduação em Gestão do Ministério Público, Universidade de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em:

http://www.mp.pe.gov.br/uploads/e-4kDqvMrNX-87TRG72C_g/Adalberto_e_Hamilton.pdf. Acesso em: 09 out. 2019.

NOGUEIRA, Érico Ferrari. Convênio administrativo: espécie de contrato? *In: RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.258, p. 81-113, set./dez. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8610>. Acesso em: 29 abr. 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistema de informações gerenciais: estratégicas, táticas, operacionais**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Jefferson Menezes de; GROHMANN, Márcia Zampieri. Gestão por processos: configurações em organizações públicas. *In: Revista Pensamento e Realidade*. v. 31, n.1, 56-81, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/27335/19495>. Acesso em: 10 abr. 2020.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de et al. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. 2013. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20-%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 abr. 2020.

OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional**. Lisboa: Lex, 1995.

PAREJO AFONSO, Luciano. **Eficacia y administración – Tres estudios**. Madrid: Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública - Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

PAREJO AFONSO, Luciano; JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. **Manual de derecho administrativo**. 5. ed. v. 1. Barcelona: Ariel, 1998.

PAVANI JUNIOR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e gestão por processos – BPM**. São Paulo: M. Books, 2011.

PETIT, François. **Introduction à la Psychosociologie des Organisations**. Paris: Privat, 1973.

PLATTS, K.; MILLS, J.; NEELY, A.; GREGORY, M.; RICHARDS, H. **Evaluating manufacturing strategy formulation processes**. *International Journal of Production Economics*, v. 46-47, p. 233-240, 1996.

RIZZETTI, Daniele Medianeira; CUNHA, Daniele Estivaleta; SCHOSSER, Andreia Lucila da Costa; MOURA, Gilnei Luiz. Padronização de processos em uma instituição pública de ensino superior brasileira. *In: Caderno Profissional de Administração – UNIMEP*, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 1-21, 2016. Disponível em: <http://www.cadtecempa.com.br/ojs/index.php/httpwwwcadtecempa.combrojsindexphp/article/view/94/92>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANDOFF, M. Customization and standartization in hotel: a paradoxo or not: *In: International Journal of Contemporary Hospitality Management*, v. 17, n. 6, p. 529-535, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/09596110510612167>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SANTOS, Giovanna Ataria Campos. **Mapeamento de Processos e Fluxograma no Setor de Contratos, Convênios e Prestação de Contas da Secretaria de Saúde de Caraguatatuba**. 2017. 64 f. Dissertação (Conclusão de curso tecnólogo em Processos Gerenciais) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Caraguatatuba, São Paulo, 2017.

SANTOS, Rafael Paim Cunha. **As tarefas para gestão de processos**. 2007. 458 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Produção). Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/5a09xy5540mjxgf/TesePaimTarefas.pdf?dl=0>. Acesso em: 04 jan. 2020.

SILVA, Jorge Gonçalves da. **Gestão por processos em organizações públicas: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; GALVÃO, Sofia. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1998.

SOUSA, Marcelo Rebelo. **Lições de direito administrativo**. 2. ed. Lisboa: Pedro Ferreira, 1995.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45. jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 10 de out. 2019.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. *In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998

SUAREZ, Alejandro Nunes. **Proposta de Fluxo Operacional Interno de Convênios da Superintendência Regional do Incra/RS com a Nova Dinâmica do Siconv**. 2011. 113 f. Dissertação (Conclusão de curso superior em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

VASONCELOS, Caio Castelliano de. **Qual o impacto do advogado sobre o resultado da decisão judicial? Evidências empíricas e o fator experiência**. 2012. 92 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2012. Disponível em:

[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/516468/RESPOSTA_PEDIDO_Vasconcelos%20\(2014\)%20Dissertao%20Impacto%20do%20Advogado.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/516468/RESPOSTA_PEDIDO_Vasconcelos%20(2014)%20Dissertao%20Impacto%20do%20Advogado.pdf). Acesso em: 01 mai. 2020.

VERAS, Carlos Magno dos Anjos Veras. **Gestão da qualidade**. Departamento de Ciências Humanas e Sociais, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, São Luis, Maranhão, 2009. Disponível em:
http://www.ifma.edu.br/proen/arquivos/artigos.php/gestao_da_qualidade.pdf. Acesso em: 09 out. 2019.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.