



HELLEN FREIRE ALMEIDA

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS: UM
ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

Belo Horizonte

2015

HELLEN FREIRE ALMEIDA

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS: UM
ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Marcus Vinícius G. Cruz.

Belo Horizonte

2015

HELLEN FREIRE ALMEIDA

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS: UM
ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Orientador:

Marcus Vinícius G. Cruz
(Doutor em Administração)

Membro:

Amanda Mátar de Figueiredo
(Mestre em Administração Pública)

Membro:

Mônica Moreira Esteves Bernardi
(Mestre em Administração Pública)

Belo Horizonte
19 de Junho de 2015

Às duas pessoas que são muito importantes em minha vida, meu avô Múcio e minha avó Nolvina (In Memoriam).

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Agradeço, especialmente, à Deus pela força e constante presença em minha vida.

A todos que de uma forma me auxiliaram na execução e elaboração deste estudo, principalmente aos servidores do Estado de Minas Gerais que colaboraram e apoiaram através do repasse de dados e informações.

Ao meu orientador Dr. Marcus Vinícius pela orientação, dedicação, incentivo e paciência em cada encontro, perante minhas incertezas, dúvidas e ansiedades.

Aos Professores da Escola de Governo que transmitiram parte do conhecimento deles para construção de minha formação profissional.

Aos meus colegas de CSAP que compartilharam comigo momentos felizes, engraçados, de estresse e, outros de desespero.

Aos meus pais e familiares que me incentivaram e acreditaram em mim, pelo seu amor incondicional, pela educação recebida ao longo dos anos, os valores e aprendizados.

Aos meus amigos pela paciência, compreensão e momentos de descontração que foram importantes para impulsionar meus estudos durante a graduação.

RESUMO

A administração pública brasileira passou por uma reestruturação na sua forma de governar a partir dos anos 1990. Houve a adesão do modelo gerencial no lugar do modelo burocrático, tendo em vista que o Estado passava por grave crise econômica, política e social. Sua estratégia era reduzir custos, tornar mais eficiente os processos administrativos e interromper os altos índices de corrupção. Neste sentido o Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, decidiu criar o Choque de Gestão, cujas propostas eram reformular a máquina administrativa, com a introdução de novos valores e princípios, de forma a consolidar uma nova cultura organizacional. Durante este período foi construída a Cidade Administrativa do Estado e vários projetos modernizadores da administração pública foram propostos. Dentre eles destaca-se a implantação do Centro de Serviços Compartilhados, que tem por objetivo tornar mais eficiente a execução de atividades de área meio, como compras, financeiro-orçamentário, patrimônio, “facilities”, etc. Esta organização é a centralização dos processos em uma única unidade e tem por meta a redução de custos operacionais, através da padronização dos processos, aumento de produtividade, e excelência dos serviços prestados. Neste sentido, o presente estudo de natureza qualitativa descritiva, tem o objetivo de analisar como se sucedeu a implantação do Centro de Serviços Compartilhados, focalizando os processos de compra da Secretaria de Estado de Defesa Social e explorando as exceções quanto às aquisições que não entraram no escopo do projeto de compartilhamento de serviços. Através da análise foi possível averiguar os pontos fortes e fracos quanto ao processo de implantação do Núcleo de Compras do órgão centralizador, bem como o impacto da operacionalização deste instrumento perante as secretarias demandantes. Por fim, foi possível reafirmar a postura tomada quanto a permanência dos processos de compras destes itens específicos nas secretarias do Estado de Minas Gerais.

Palavras chave: Reforma Gerencial, Compras Públicas, Centro de Serviços Compartilhados.

ABSTRACT

The Brazilian government was restructured in its form of government from the year 1990. There was joining the managerial model in place of the bureaucratic model, given that the State was going through severe economic crisis, political and social. His strategy was to reduce costs, become more efficient administrative processes and stop the high levels of corruption. Hence, the Government of Minas Gerais, since 2003, decided to create the Management Shock, whose proposals were reshape the administrative apparatus, with the introduction of new values and principles, in order to consolidate a new organizational culture. During this period was built the City Administration of the State and various modernizing projects, public administration, it has been proposed. Among them stands out the implementation of the Shared Services Center, which aims to make more efficient the implementation area through activities such as shopping, financial-budget, assets, facilities, etc. This project is the centralization of processes in a single unit and is aimed at reducing operating costs through the standardization of processes, increased productivity, and service excellence. In this sense, this study descriptive qualitative, aims to analyze how it came to implementation of the Shared Services Center, focusing on the purchasing processes of the State Secretariat of Social Defense and exploring the exceptions as to acquisitions that did not make the services sharing project scope. Through the analysis it was possible to ascertain the strengths and weaknesses as the Shopping Center of the implementation process of the clearing house as well as the impact of the operation of the instrument before the applicants departments. Finally, it was possible to reaffirm the position taken as the permanence of the purchasing process of these specific items in the secretariats of Minas Gerais.

Keywords: Reform Management, Public Procurement, Shared Services Center.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1- Síntese da reforma gerencial em Minas Gerais	26
Figura 2 – Modelo de duplicidade de estruturas de apoio na organização	45
Figura 3 – Empresa sem o CSC & Empresa com CSC.....	46
Figura 4 - Estrutura de um CSC	48
Figura 5- Macroprocessos e órgãos participantes do projeto CSC	62
Figura 6 – Organograma do CSC do Governo do Estado de Minas Gerais.....	63
Figura 7 - Ondas de implantação	65
Figura 8 - Valores do CSC mineiro.....	65
Figura 9 - Modelo atual (antes da implantação) & Modelo futuro CSC (depois da implantação).....	67
Figura 10 - Novas competências dos envolvidos na Gestão de Compras após implantação do CSC	68
Figura 11 - Organograma do Núcleo de Gestão de Compras	69

Quadros

Quadro 1 - Resumo Modalidade Concorrência	35
Quadro 2 - Resumo Modalidade Tomada de Preço	35
Quadro 3 - Resumo Modalidade Convite	36
Quadro 4 - Resumo Modalidade Pregão.....	37
Quadro 5 - Evolução dos modelos de serviços compartilhados.....	50
Quadro 6 - Lista de documentos extraídos de órgãos do governo do Estado de Minas Gerais	57
Quadro 7- Núcleos da estrutura do CSC após fase de diagnóstico	62
Quadro 8 – Pregões realizados pelo CSC de compras da SEDS – Minas Gerais, jul. a dez. /2014.....	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores (em reais) das compras da SEDS, por modalidade licitatória – Minas Gerais, 2012 a 2014.	74
Tabela 2 – Valores (em reais) dos gastos com custeio do Sistema de Defesa Social – Minas Gerais, 2012 a 2014.	75
Tabela 3 – Valores (em reais) gastos, por modalidade licitatória, com alimentação na SEDS - Minas Gerais, 2012 a 2014.	76
Tabela 4 – Valores (em reais) das compras da SEDS licitadas pelo CSC – Minas Gerais, jul.- dez./2014.	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANO – Acordo de Níveis Operacionais

ANPAD – Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração.

ANS – Acordo de Níveis de Serviços

Armazém – Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais

Art. - Artigo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

COTEP – Cotação Eletrônica de Preços

CPL – Comissão Permanente de Licitação

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

DMP – Diretoria de Material e Patrimônio

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

MG – Minas Gerais

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

SC – Serviços Compartilhados

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIEL – Superintendência de Infraestrutura e Logística

SIGED – Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos

USC – Unidade de Serviços Compartilhados

TI – Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1. Reforma do Estado Brasileiro	15
2.2. Reforma no Estado de Minas Gerais.....	22
3. COMPRAS PÚBLICAS	27
3.1. Histórico e Conceito de Compras Públicas.....	27
3.2. Conceito e Princípios das Licitações	28
3.3. Modalidades Licitatórias	34
3.4. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação	38
3.5. Etapas e Fases do Processo Licitatório.....	40
4. CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS	44
4.1. Conceito e Objetivos.....	44
4.2. Modelos de Centro de Serviços Compartilhados.....	49
4.3. Desafios e Problemas de Implantação do CSC.....	51
4.4. Centro de Serviços Compartilhados no Setor Público	52
5. METODOLOGIA	55
6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	59
6.1. Centro de Serviços Compartilhados na Cidade Administrativa de Minas Gerais	59
6.2. A Secretaria de Estado de Defesa Social	70
6.3. Cenário das Compras Realizadas pela SEDS.....	73
6.4. Cenário das Compras da SEDS Executadas pelo CSC	77
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

1. INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por diversos fenômenos que propiciaram a mudança do pensamento dos indivíduos. A globalização, a abertura de mercados em decorrência da estabilização do capitalismo, e conseqüentemente a possibilidade de aumento da concorrência e busca por maior eficiência pelos países, conjuntamente com uma maior democratização e maior participação dos cidadãos em assuntos políticos, como a questão do voto universal, foram importantes para que o Estado, representante legal do povo, passasse por reestruturações, ao longo dos anos (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Para que isso ocorresse o Estado brasileiro vivenciou duas reformas, a burocrática iniciada em 1937 e a gerencial em 1995. A primeira ocorreu no Brasil durante o regime autoritário de Getúlio Vargas. Seu objetivo era combater o patrimonialismo, a favor de um Estado mais democrático, efetivo, que buscava o formalismo legislativo, a impessoalidade, padronização das atividades e maior previsibilidade dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996; SECCHI, 2009).

Somente em 1995, que a reforma gerencial surgiu contrapondo a grave crise vivenciada pelo Estado brasileiro. Seus objetivos eram reduzir custos, tornar mais eficiente os serviços prestados aos cidadãos e proporcionar uma gestão democrática, flexível, compartilhada e participativa (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Continuando com as mesmas premissas adotadas pelo governo federal, de ajuste fiscal, modernização da administração pública e atendimento eficiente das demandas da população, o estado de Minas Gerais implantou, em 2003, uma reforma de cunho gerencial. A mesma foi denominada Choque de Gestão, tendo em vista que era necessário mudar radicalmente as ações e mentalidades da máquina pública estadual, que passava por uma grave crise fiscal. Esta reforma teve duração até 2014, passando por três gerações.

Durante este período foi construída a Cidade Administrativa de Minas Gerais, fato importante para a centralização dos órgãos em um único espaço. Esta medida propiciou a identificação de algumas questões gerenciais ineficientes como a duplicação de atividades de área meio (THOMAZ, 2013). Perante estes fatos, foi proposta a criação de Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no âmbito estatal,

como forma de melhorar os processos de suporte de área meio e tornar a administração pública mais produtiva e eficiente.

Para Schulman, Harmer e Lusk (2001) os serviços compartilhados, quando devidamente executados, impulsionam os processos de uma organização descentralizada, fazendo com que cada unidade de negócio possa focar-se na sua estratégia de operações, de modo a enviar as atividades secundárias para a unidade de serviços compartilhados.

Ainda para Vilhena, Brito e Valle (2014, p.4),

O CSC tem como principal objetivo combinar valor ótimo e eficiência com alta qualidade na prestação de serviços públicos das áreas de apoio. Espera-se reduzir investimentos e custos através da simplificação e padronização de processos, aumentar produtividade e excelência de serviços aos servidores internos com a redução de interferências. Além disso, o CSC irá permitir aos gestores maior foco nas atividades estratégicas.

Conforme escopo e pesquisa detalhada dos processos do Estado de Minas Gerais que fariam parte desta inovação mineira, foram destacados os processos de compras, gestão de “facilities”, patrimônio, execução financeira, dentre outros. As compras públicas ganham relevância neste cenário, tendo em vista que, para o sucesso das aquisições deve-se seguir os procedimentos previstos em lei. Ademais, configuram o meio mais rápido e eficiente para cumprir com as demandas da sociedade, ou seja, através dos procedimentos licitatórios, principalmente após a regulamentação da modalidade pregão eletrônico e do procedimento de registro de preços, as ações da administração pública foram facilitadas, apesar da permanência do cumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Existem, entretanto, algumas compras que são imprescindíveis para o funcionamento do Estado e que possuem especificidades quanto à proceduralização e ou realização da compra ou prestação de serviço. Para isso ficou acordado entre as secretarias e o CSC que estas aquisições ficariam sob responsabilidade de cada órgão, sendo este processo regulamentado pelo Decreto 46.552 de 30 de junho de 2014 (MINAS GERAIS, 2014a).

A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi um destes órgãos, cuja competência permaneceu em realizar compras de kits, que compreendem materiais como colchões, materiais de higiene pessoal, uniformes, cobertores, calçados e alimentação para detentos e adolescentes em conflito com a lei e aquisições e

reposição de materiais de segurança, que são diferenciados de outros órgãos, como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil.

Este estudo tem o objetivo de analisar os dados e a percepção dos atores envolvidos quanto à implantação do Centro de Serviços Compartilhados na Cidade Administrativa, bem como estas especificidades das compras públicas, focalizando o caso da Secretaria de Estado de Defesa Social.

O tema proposto neste estudo é de grande relevância para a administração pública tendo em vista seu caráter inovador, que é a construção de CSC (FERREIRA; BRESCIANI; MAZZALI, 2010) e, ganha respaldo no tocante aos processos administrativos envolvidos. Isso se faz necessário pois o CSC é uma iniciativa que busca a otimização dos processos administrativos transacionais (área meio), proporcionando maior eficiência da máquina pública. Seu objetivo é diminuir custos com qualidade na prestação de serviços e permitir maior foco dos gestores públicos nas atividades estratégicas (MINAS GERAIS, 2013b).

Considerando que, existem singularidades neste processo de implantação do centro de serviços compartilhados no tocante às compras públicas, como é o caso da Secretaria de Estado de Defesa Social, esta pesquisa ganha importância, pois os motivos apresentados à esta especificidade estão atrelados à preocupação com a falta de fornecimento de materiais de segurança, alimentação e kit pessoais aos detentos e adolescentes em conflito com a lei. Estes materiais são imprescindíveis e a falta deles poderia causar um colapso do Sistema de Defesa Social do Estado, bem como possíveis mandados judiciais (documentos cedidos pela SEDS).

Sendo assim, é importante analisar o desenvolvimento e desempenho do órgão centralizador, no quesito compras públicas, conjuntamente com a percepção dos envolvidos nos dois órgãos, SEDS e CSC, de maneira que possam auxiliar as futuras decisões sobre a permanência ou não destas especificidades sob a competência do órgão demandante.

Para isso, este trabalho está estruturado em cinco capítulos. Os três primeiros contemplarão a revisão bibliográfica que é de suma importância para compreensão do assunto abordado. O primeiro capítulo remete-se à reforma da administração pública, o segundo as compras públicas e por último o Centro de Serviços Compartilhados. O quarto capítulo é a apresentação da metodologia utilizada, instrumento necessário para guiar o pesquisador quanto à realização da pesquisa. Nele são descritos a análise qualitativa e descritiva, bem como o estudo de caso do

Estado mineiro. As 5 entrevistas semiestruturadas realizadas com quatro gerentes e um profissional técnico da áreas de forma a compreender melhor o assunto abordado e conseqüentemente atingir os objetivos pretendidos com o estudo. Por fim, o último capítulo, tem-se a apresentação e análise de dados, onde será abordado o processo de implantação do centro de serviços compartilhados no Estado de Minas Gerais, sua regulamentação, bem como a apresentação da Secretaria de Estado de Defesa Social, órgão participante do projeto. Após isso, serão apresentados dados sobre as compras do Sistema de Defesa Social e as percepções dos entrevistados sobre os procedimentos e deliberações sobre as compras públicas antes e depois da implantação do órgão centralizador.

2. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Reforma do Estado Brasileiro

No início do século XX o Estado brasileiro ainda possuía características oligárquicas e aristocráticas, ou seja, ligado por laços de família pertencentes ao patriciado rural. Eram senhores de terras, grandes comerciantes e traficantes de escravos que se ocupavam da economia, política e do Estado. Aos poucos, este panorama das elites foi ganhando uma nova formação, composta por estudantes e formandos em direito, em sua maioria, e por militares, religiosos e médicos. Estes servidores da administração foram denominados burocratas, e assim como os políticos do período anterior, eram mantidos pelo Estado. Além disso, outra característica presente entre eles era o patrimonialismo, ou seja, para conseguir favorecimentos pessoais, beneficiavam e presenteavam alguns agregados e clientes com recursos oriundos da organização estatal a qual estavam vinculados. Não existia, neste cenário, a separação entre o patrimônio privado e estatal (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Pode-se dizer ainda que, neste período, a política era conhecida como autoritária e burocrática e não havia democracia, ou seja, poucas pessoas podiam participar, votar e deliberar sobre esse assunto. As eleições eram forjadas em detrimento das elites políticas, e inexistia a preocupação com a educação e níveis sociais da população. Quanto ao funcionamento da administração pública, muito pouco era difundido sobre o conceito de eficiência da máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Conforme Bresser-Pereira (1996), esse tipo de administração não era condizente com o capitalismo industrial e o espírito democrático que surgia no país principalmente na primeira Era Vargas, nos anos 1930. Era necessário uma separação entre público e privado, entre o político e o serviço público. Adotava-se então, em 1937, com a nova Constituição da República, traços da burocracia weberiana, moderna e racional legal.

É bem verdade que o modelo burocrático foi esboçado de forma a assegurar a eficiência, a impessoalidade e moralidade. No entanto, o mesmo apresentou-se de

forma hierarquizada, padronizada quanto aos procedimentos, em conformidade com regras e normas estabelecidas. Isso propiciou uma “procedimentalização” e “formalização enrijecida” da administração pública, ocasionando uma má qualidade na prestação de serviços públicos, bem como uma morosidade e encarecimento dos procedimentos, sem se preocupar com as demandas da população (DOMINGUES, 2008, p.21).

Foi neste período que houve a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão responsável por implementar as novas diretrizes para a administração pública, bem como formar administradores públicos especializados e fixar o orçamento nacional. Dentre as medidas tomadas por este órgão encontram-se as definições de critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito (FERREIRA, 1999).

Já em 1938, esta instituição começa a apresentar os primeiros sinais da crise burocrática que estava por vir. Conforme Bresser-Pereira (1996, p. 6):

[...] já em 1938, temos o primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgiu então a ideia que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central.

Neste sentido Bresser–Pereira e Spink (2006) expõe que, o grande gargalo para que ocorra alguma mudança no sistema burocrático está na dificuldade de modernização dos procedimentos e estruturas, proporcionando assim, posturas reativas de administradores e funcionários públicos, todos presos a procedimentos operacionais e sem alguma visão inovadora e estratégica. Dentre as características decorrentes deste sistema, Domingues (2008, p. 22) apresenta:

filas intermináveis no atendimento ao usuário; inacessibilidade aos serviços públicos; tempo excessivo gasto na prestação de serviço; papelada; existência de regras arbitrárias; questionários invasivos; necessidade de ocasionais subornos a funcionários públicos para fins de agilização na prestação de serviço; exercício do poder discricionário de autoridade que impedia os bons funcionários de cumprir suas funções; custos administrativos altos; [...].

Entretanto esta situação para a sociedade, até a década de 1960, não era preocupante, tendo em vista que o Estado era de pequeno porte, e sua função

exclusiva era de garantidor da propriedade e dos contratos. Somente quando o Estado assumiu um número maior de serviços sociais como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, dentre outros, e aspectos econômicos como de regulação do sistema econômico, relações internacionais, estabilidade da moeda, bem como provisão de serviços públicos e de infraestrutura, o quesito da eficiência dos procedimentos tornou-se relevante (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, algumas empresas se destacaram quanto à forma de administrar, e isso impactou em grande escala na maneira de conduzir a máquina pública. Algumas ações, como descentralização e maior flexibilização dos atos administrativos tornaram-se necessários. Logo, emerge os primeiros indícios da crise do Estado burocrático e a necessidade de implementar a reforma gerencial no Brasil. Quanto à insatisfação da permanência da utilização do modelo burocrático nas organizações, Guerreiro Ramos (1970, p.42) aponta que o “modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem”.

A primeira tentativa de reforma gerencial foi no final da década de 1960, com a regulamentação do Decreto Lei 200 de 1967, pelos militares. Esta procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento e houve uma distinção entre administração direta e indireta, possibilitando assim, a transferência das atribuições de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Através destas medidas implementadas o Estado buscou garantir maior eficiência das atividades e serviços prestados, facilitou as compras governamentais e fortaleceu as relações entre os políticos, tecnoburocratas, civis, militares e empresários. (BRESSER-PEREIRA, 1996; 2001)

No entanto, algumas práticas patrimonialistas e clientelistas, ainda permaneciam neste novo cenário, como as contratações de servidores sem a realização de concursos, diminuindo o quadro de estrategistas e formuladores de políticas públicas. Estas práticas eram visíveis, principalmente no âmbito estadual e municipal, onde o controle e as mudanças previstas na legislação seriam tardiamente implementadas.

Em meados dos anos 1970, a crise política e fiscal se agravou, e ficou nítido que os princípios rígidos da administração pública burocrática eram um empecilho para o desenvolvimento do país. A primeira crise mundial ocorreu em 1973, com a crise do petróleo, sendo agravado em 1979, com a segunda crise do petróleo. Outro fator, é que nos anos 1980 a economia mundial enfrentou grande período recessivo, não conseguindo retomar o crescimento da década de 1950 e 1960, o que provocou grandes déficits nas maiores economias mundiais (ABRUCIO, 1997).

Para agravar a situação, a sociedade demandava serviços públicos crescentes, pois as economias estavam péssimas e os países tinham acabado de sair da Segunda Guerra Mundial. Sem condições de prestar tais serviços o Estado contemporâneo viveu períodos de ingovernabilidade e precisou tomar atitudes drásticas, como o corte de gastos, principalmente com pessoal e o aumento da eficiência com a atuação mais flexível do aparato burocrático (ABRUCIO, 1997).

Com este cenário, surge a crescente necessidade de implantação da reforma gerencial, não só pelo crescimento e complexidade dos problemas e demandas a serem enfrentados, mas pela necessidade de reafirmação, pela sociedade, de uma burocracia mais flexível.

Observa-se, somente no início dos anos 1980, vestígios da administração pública gerencial, em alguns países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, cujas principais características, conforme Bresser-Pereira (1999, p.25) são:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, para delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- (4) organizações flexíveis em vez de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- (7) controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (8) administração voltada para o atendimento ao cidadão, em vez de auto-referida.

No Brasil, ainda na década de 1980, foi realizada uma reforma política, com o intuito de retomar a democratização. Nela, o poder volta a ser descentralizado para os Estados e Municípios, mas não há uma clara divisão de responsabilidades,

ficando a União responsável pelos atos e dívidas do ente governamental. Conjuntamente a isso, o Estado não deu atenção necessária à crise fiscal recorrente e os reflexos de uma economia falida, acarretando em mais um fracasso de plano econômico, o Cruzado. Este cenário acabou por complicar ainda mais a crise que assolava o Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Conjuntamente a este cenário, um marco importante na história brasileira foi a promulgação da Constituição da República em 1988. Apesar de querer reformular as bases e ideais contidos em outras cartas constitucionais, alguns apontamentos foram em desconformidade com a nova fase de redemocratização e reformulação do Estado brasileiro. Conforme Bresser-Pereira (1996, p.9) a Carta Constitucional “representa os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo, onde é possível encontrar muita hierarquização, rigidez e centralismo político”. Isso ficou visível, logo após a instauração do regime jurídico único para todos os servidores, ou seja, onde todos os funcionários, da administração direta e indireta, seriam tratados igualmente.

Outra questão relevante foi a retomada aos ideais patrimonialistas e ao clientelismo, já que muitos privilégios foram concedidos e criados aos servidores. Foram concedidas aposentadorias com salários integrais, aposentadorias especiais e ocorreu a transformação de servidores celetistas em estatutários, de maneira que os mesmos pudessem ter estabilidade e aposentadoria integral (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Assim, conforme Bresser Pereira (1996, p. 9), “o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático”.

Já nos anos 90, o Estado muda o foco de suas atuações, preocupando-se mais com a reestruturação da máquina pública, ao invés das questões fiscais e econômicas. Isso, porque, foi percebido que, os países mais endividados ao adotar medidas para o ajuste fiscal, liberalização do comércio, privatização e desregulamentação tiveram resultados positivos para a economia local, entretanto não conseguiram retomar o crescimento dos anos 1960 (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Diante disso, surgiu a necessidade de pensar em mecanismos ou maneiras para que o Estado garantisse sua governabilidade, ou seja, capacidade de que o

Governo dispõe de transformar suas políticas em realidade, bem como a possibilidade de correção das falhas de mercado que impediam o crescimento e o desmantelamento da crise (BRESSER-PEREIRA, 1997). Surge então, em 1994 com o Governo de Fernando Henrique Cardoso, após a criação do Plano Real, que estabilizou os preços e permitiu a retomada do crescimento, a oportunidade de reforma geral do Estado.

O processo de mudança se inicia com o convite do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, para Luiz Carlos Bresser Pereira, para ser o representante do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e coordenador do processo de reforma do estado. Também foi instalada uma Câmara e um Conselho de Reforma de Estado. Somente após estas ações foi possível discutir as medidas que iam compor o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e posteriormente aprova-las na câmara (FERREIRA, 1999).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi criado com o objetivo de enfrentar os problemas recorrentes no Estado, como a burocratização e adoção de práticas patrimonialistas, e colocar em prática os ideais e princípios da administração pública gerencial, como a busca da eficiência e melhor prestação de serviços à sociedade (BRASIL, 1995). Em resumo, o Plano Diretor não buscava impor adoção de práticas presentes na administração de empresas e nem abolir as ações e ideais burocráticos. Era necessário, pois, realizar adaptações entre os dois conceitos e inseri-los na administração pública, de forma que a mesma pudesse cumprir com seus objetivos (FERREIRA, 1999).

Esta iniciativa de reformular o Estado, de acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006) tinha por objetivo de curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, e, em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, focalizando e atendendo as demandas dos cidadãos.

As medidas adotadas para cumprimento do primeiro objetivo foram: exoneração de funcionários, através de desligamento voluntário; definição do teto remuneratório dos servidores; e mudanças nas regras de aposentadoria, de forma a aumentar o tempo de serviço prestado, definir uma idade mínima para aposentar e calcular a remuneração da aposentadoria em conformidade com o valor contribuído durante o período trabalhado. Para o segundo objetivo, o aumento da eficiência da administração pública, as ações propostas foram à elaboração de um projeto de reforma, de maneira que a administração pública direta ficasse mais fortalecida e

promover a descentralização da máquina pública, através de agências autônomas e de organizações sociais. (BRESSER-PEREIRA;SPINK, 2006)

Ainda para Bresser-Pereira e Spink (2006), a proposta de reforma estaria presente em quatro principais setores do Estado:

- Núcleo estratégico ou alta cúpula da administração direta, onde são definidas as leis e políticas públicas. É composto pela Presidente da República, ministros, senadores, Supremo Tribunal Federal e Ministério Público.
- Atividades exclusivas do Estado, onde são exercidos os poderes de tributar e legislar. Composto pela polícia, forças armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação e demais órgãos.
- Serviços não exclusivos ou competitivos do Estado, àqueles que mesmo não envolvendo o poder do Estado, são realizados e subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos ou por envolverem economias externas.
- Produção de bens e serviços para o mercado, é realizado pelo Estado através de empresas de economia mista.

Por fim, pode-se dizer que a reforma gerencial brasileira ocorreu em três esferas, a institucional-legal, a cultural e a de gestão. A primeira remete ao aprimoramento de toda legislação vigente, que de certa forma, impactou negativamente na implantação deste novo sistema. A segunda refere-se à necessidade de introduzir os conceitos gerenciais e modernos de administração em detrimento dos burocráticos. Finalizando tem-se a dimensão da gestão, a principal medida para que se pudesse implantar a reforma da administração pública. Ela consistia em introduzir novos princípios e técnicas administrativas com o objetivo de dar maior eficiência e aprimorar o desempenho das instituições públicas (BRASIL, 1995).

Desta maneira, o Estado de Minas Gerais, tentando reformular sua administração, que passava por ineficiência dos atos administrativos e conseqüentemente má gestão fiscal, criou o Choque de Gestão, um programa que pretendia modificar os ideais vigentes da administração estadual e conseguir atingir os objetivos semelhantes aos propostos pela reforma nacional.

2.2. Reforma no Estado de Minas Gerais

A reforma administrativa no Governo de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão é uma concepção inovadora de reforma da gestão pública baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento (VILHENA et al, 2006).

Antes da reforma, o estado mineiro apresentava grave crise fiscal, planejamento e orçamento desarticulados, escassez de recursos para as demandas, provocando um descrédito e ilegitimidade do governo perante a sociedade e ao próprio funcionalismo público (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006; QUEIROZ e CKAGNAZAROFF, 2010). Conforme Anastasia (2006):

Havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentava-se uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta, sem condição de responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes. Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu *modus operandi*. (ANASTASIA, 2006, p.15)

Foi neste cenário que, em 2003, o então governador Aécio Neves decidiu, conjuntamente com sua cúpula de governo, elaborar o Choque de Gestão, uma abordagem dualista de reforma, cujas propostas eram reformular a máquina administrativa, com a introdução de novos valores e princípios, de forma a criar uma nova cultura comportamental do setor público mineiro. Para isso, era preciso que todas as ações estivessem voltadas à promover o equilíbrio fiscal e garantir uma boa prestação de serviços, bem como elevação dos investimentos estrangeiros (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006; ANASTASIA, 2006).

O Choque era um combinado de programas de ajustes voltados para o desenvolvimento do Estado. Era composto por ideais da reforma de duas gerações, sendo a primeira geração, dos anos 80 e 90, cuja orientação era o viés econômico e fiscal, dando maior credibilidade aos governos e atraindo investimentos internos. Com relação aos ideais de segunda geração, seu embasamento era a preocupação com o bem estar da população, conjuntamente com a necessidade de cortes fiscais e maiores ganhos em eficiência (VILHENA, et al, 2006).

Neste sentido, para conseguir implementar o projeto, foram editadas leis delegadas e decretos de forma a transformar a estrutura estadual vigente em uma referência de modelo gerencial, ou seja, foi reduzido o número de secretarias; criado o Colegiado de Gestão Governamental (órgão de assessoramento do Governador); o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que define os objetivos a serem alcançados a longo prazo, foi revisto, atualizado, cuja duração seria de 2003 a 2020 e sua meta era “Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver”; e por último houve a definição de Projetos Estruturadores, que teriam prioridade de repasse dos recursos previstos no orçamento e um gerenciamento intensivo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (NEVES e MELO, 2007).

No quesito econômico, Brulon, Darbilly e Simões (2011, p.6), relataram que as medidas de cunho financeiro implementadas com o ajuste fiscal durante o Choque de Gestão possuíam características bem parecidas com as adotadas na reforma de âmbito nacional. Dentre elas pode-se citar:

- Estabelecimento de teto salarial para o servidor;
- Redução dos gastos com a administração;
- Extinção de alguns benefícios ao funcionalismo; e
- Aprimoramento das questões tributárias.

Estas ações proporcionaram alguns resultados positivos na administração mineira, como o superávit primário, recurso direcionado ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, que se tornou presente no segundo ano de governo. Isso possibilitou a maior visibilidade do estado de Minas Gerais no âmbito interno, com o pagamento em dia das dívidas do estado com a União, e internacionalmente. Além disso, conseguiu assegurar empréstimos com instituições financeiras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (DIAS, 2013).

Outra ação, relevante para o contexto, foi a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão central responsável pelo planejamento e orçamento, que contou com cooperação da Secretaria de Estado de Fazenda, a fim de promover o alinhamento entre estes dois instrumentos e o desenvolvimento socioeconômico do estado (VILHENA et al, 2006).

Dentre outras medidas citadas por Dias (2013, p. 16) houve:

[...] a actualización intragovernamental de resultados, denominada Acordo

de Resultados [...], cujos resultados mensurados influenciam na remuneração dos servidores; a reestruturação de carreiras estagnadas e dissociadas das necessidades governamentais [...], o investimento em instrumentos de publicização como as Parcerias Públicos Privadas e os Termos de Parcerias firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ambos para execução de projetos de natureza diversificada (educação, cultura, infraestrutura, etc.); modernização do processo de compras governamentais, com criação de sistemas informatizados para licitação e gestão, além de flexibilização dos procedimentos licitatórios; remuneração variável, denominada Premio por Produtividade [...].

Inicia-se em 2007 a segunda fase de reforma do estado de Minas Gerais, ou ainda a segunda geração do Choque de Gestão, denominada Gestão para Resultados, que teve duração até 2010. Seu objetivo era consolidar a implantação de um Estado para Resultados, ou seja, melhorar o desempenho gerencial, intensificando os processos de monitoramento, avaliação e controle sobre a gestão dos projetos governamentais, visando sempre os resultados (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006; NEVES e MELO, 2007).

Conforme Vilhena e Marini (2008, p.6) “[...] Estado para Resultados teve como propósito integrar, em Minas Gerais, a análise dos resultados para a sociedade vis-a-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do estado.”

Para Borges (2010) o objetivo principal da segunda geração do Choque de Gestão era a entrega de resultados para a sociedade, ou seja, criar mecanismos de mensurar, avaliar as atividades dos administradores públicos e com isso obter a eficiência e entrega rápida das demandas da sociedade. Assim como, para Vilhena e Guimarães (2010, p.3), o objetivo se resume em “gastar menos com o governo, para ganhar mais com as pessoas”.

Para que se conseguisse atingir tais apontamentos, esta nova geração foi composta por duas etapas. A primeira, focada nos compromissos a serem alcançados para a realização da agenda estratégica, ou área de resultados, para cada secretaria ou entidades vinculadas. Sua ação principal foi à reformulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), agora com duração de 2007 a 2023 e com a mesma meta da edição anterior, Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver. A segunda, em continuidade dos desdobramentos da primeira, teve o objetivo de identificar o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe de trabalho no atendimento das metas estabelecidas. Desta forma, todos os dirigentes e organizações do executivo deveriam passar por avaliações, conforme contribuição

para as áreas de resultados (VILHENA e MARINI, 2008; NEVES e MELO, 2007).

Conforme Plano Plurianual de Ação Governamental, de 2008 até 2011, as ferramentas de gestão utilizadas pelo Governo de Minas Gerais nesta geração, são:

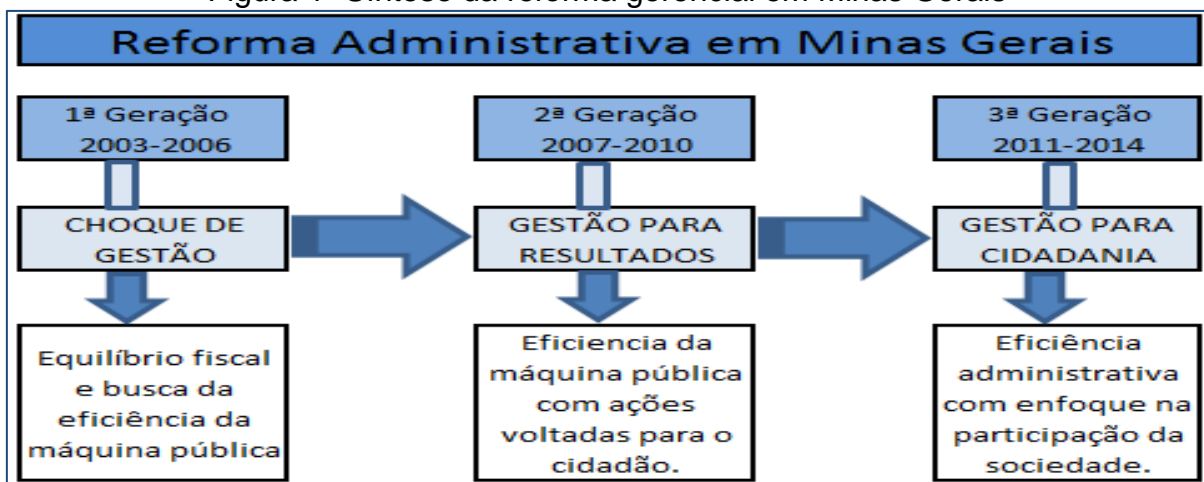
(I) resultados finalísticos: proposição realizada por um grupo de especialistas, para criação de um conjunto de indicadores das principais entregas para os destinatários das políticas públicas para cada área de resultados; (II) projetos estruturadores: principais projetos do estado, em razão da sua capacidade de transformação planejada. Cada área de resultado é alvo da intervenção de um grupo de projetos estruturadores, que estão atrelados aos indicadores finalísticos, em um modelo causal implícito, em que a implementação daquele gera o desempenho desses. [...] (III) agenda setorial de gestão: contém iniciativas que pretendem remover os gargalos críticos de gestão à realização da estratégia; (IV) Metas de desempenho setorial: desdobramento, por organização do Estado, de metas de produtividade, qualidade do gasto associadas à qualidade fiscal particular a cada Área de Resultados. (MINAS GERAIS, 2008)

Por último, vale ressaltar a importância que os recursos estrangeiros tiveram neste período. Com a melhora significativa dos indicadores do estado perante a União e no mercado internacional, foi possível maiores contratações de empréstimos junto às organizações internacionais, como BID e BIRD. Tais medidas, em conjunto com a modernização tecnológica, revisão dos Projetos Estruturadores, e continuação do equilíbrio fiscal, propiciaram bons resultados para o Estado de Minas Gerais, o que proporcionou ótimas referências do ente governamental no cenário nacional e internacional (DIAS, 2013).

Na terceira fase de reforma em Minas Gerais, denominada Gestão para Cidadania, implementada em 2011 e com duração até 2014, o cidadão é o foco de todas as ações. Conforme Dias (2013, p. 19) “os pilares dessa nova geração são a gestão regionalizada e participativa alinhada aos princípios do estado aberto e em rede, transversalidade e intersetorialidade.”. O governo de Minas Gerais, visando trazer o cidadão para dentro do governo, investe em uma maior transparência das ações executadas e reforça a necessidade de participação popular nas deliberações dos assuntos da administração pública mineira. Este último seria realizado através da ampliação dos espaços, como os Fóruns Regionais, reuniões com representantes de prefeituras e/ou de determinadas regiões, de forma a aperfeiçoar a interface entre governo do estado e a população (DIAS, 2013).

Por fim, as reformas no estado de Minas Gerais podem ser assim descritas sucintamente, conforme focalização de cada geração apresentados na Figura 1.

Figura 1- Síntese da reforma gerencial em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria

O próximo assunto a ser abordado é “compras públicas”, que é de suma importância, pois trata-se das aquisições do Estado, ou seja, dos bens e serviços demandados pela população. Estas são regidas por leis e decretos e visam a neutralidade do comprador, a busca pela eficiência e a economicidade, tudo isso voltado para a compra mais vantajosa da administração. Estes requisitos reforçam os novos ideais propostos pela reforma gerencial e são o foco para o entendimento da necessidade de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados na administração mineira.

3. COMPRAS PÚBLICAS

3.1. Histórico e Conceito de Compras Públicas

Compras e contratações na esfera pública são procedimentos de caráter comercial, envolvendo negociações de propostas e preços, com características de cunho jurídico legal. Isso equivale dizer que, estas estão sujeitas a controles e em último caso à aplicações de sanções administrativas. São procedimentos que, ao longo dos anos, vieram passando por modernizações institucionais, legais e tecnológicas (FERNANDES, 2005).

Para José Cretella Júnior (2001, p.191) a definição de compra é, “contrato de direito civil em que o adquirente ou comprador entrega o dinheiro e o vendedor entrega o objeto”. Ainda conforme o autor, o Código Civil em seu artigo nº 1.122, define compra como “contrato pelo qual um dos contraentes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro” (CRETELLA JR, 2001, p. 191).

O histórico das compras públicas no Brasil é um assunto relevante desde meados do século XIX. Inicialmente o primeiro decreto para regulamentar as aquisições foi promulgado em 1922, denominado Código de Contabilidade da União. Posteriormente vieram o Decreto 41.019/1957 denominado Código das Águas e a Lei 4.320/1964. Somente com a Lei 4.401 de 1964, que o termo licitação passou a significar todas as modalidades de aquisições públicas. Depois veio o Decreto Lei 200 de 1967, o Decreto – Lei 2.300 de 1986, dentre outros tantos (MOTTA, 1994).

Em 1988, com a formulação da Constituição da República, o tema licitação ganhou destaque e tornou-se um dos princípios constitucionais conforme artigo 37º inciso XXI. O referido dispositivo estabelece que “[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 1988).

Já em 1993 é aprovada a Lei nº 8.666, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos, que é a norma geral para a realização de compras pela União e demais entes da federação. Esta lei está vigente e desde sua criação

passou por várias atualizações, sendo regulamentada por decretos, portarias e outros instrumentos legais. Em seu artigo 6º, a norma define compra como a aquisição remunerada de bens, pela Administração, para fornecimento de uma só vez ou em parcelas (BRASIL, 1993).

Os objetivos desta norma eram a neutralização do administrador público, além de diminuir a atuação de legisladores das esferas estaduais e municipais, ficando a União responsável por toda regulamentação procedimental das ações. Entretanto, a mesma foi fomentada com muitos detalhes, causando algumas ineficiências dos atos administrativos e por isso, houve um aumento dos custos procedimentais (SUNDFELD¹ citado por BARADEL, 2011).

Com receio de possíveis fraudes e corrupções, e a crescente necessidade de modificar atos burocráticos dos administradores diretamente vinculados ao setor de licitação, o governo brasileiro atualizou a Lei de Licitações e Contratos no ano de 2002. Foi criada a Lei nº 10.520 que possibilitou a instituição de uma nova modalidade de licitação, denominada Pregão, cujo objetivo é a aquisição de bens e serviços comuns, que conforme art. 1º, Parágrafo Único está assim definido:

Art. 1º - Parágrafo Único - Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Após este ano vários instrumentos legais foram promulgados para dar maior transparência e eficiência aos atos dos administradores públicos e fornecedores ao ente governamental. Entretanto, tais normas não serão contempladas neste instrumento tendo em vista que os mais relevantes e imprescindíveis para a compreensão deste estudo já foram descritos. Sendo assim, passa-se para o próximo sub item que é a conceituação do termo licitação.

3.2. Conceito e Princípios das Licitações

A licitação é um procedimento administrativo realizado pela administração

¹ SUNDFELD, C. A. Como reformar as licitações? Interesse Público, Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 54, p. 19-28, mar./abr. 2009.

pública, de forma a selecionar empresas aptas a fornecer bens, serviços ou obras. Este tem o intuito de garantir a igualdade e isonomia de condições às empresas interessadas em participar do ato convocatório, sejam por editais ou convites (MOTTA, 1994).

Assim como Motta, vários autores definem o termo licitação. Para Carvalho Filho (2012), licitação pode ser definida como:

Procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 234).

Segundo Justen Filho (2010), licitação é:

Procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 11).

Em Hely Lopes Meirelles (2007) o termo está assim definido:

Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico legal de verificação das melhores condições para execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente. (MEIRELLES, 2007, p. 27)

Para encerrar, Di Pietro (2005) assim a considera:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2005, p. 309).

Em continuidade ao estudo do processo licitatório, serão expostos alguns princípios ligados à administração pública, que são importantes para que a execução

do certame seja realizada em conformidade com as normas e regulamentos pertinentes ao assunto.

As licitações públicas seguem princípios, de origem constitucional ou da própria lei de licitações, de modo a garantir o alcance do seu objetivo, que é a compra mais vantajosa para a Administração Pública. Este preceito está exposto na Lei nº 8 666/1993 em seu artigo terceiro:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da **proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com **os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.** (BRASIL, 1993) (grifo nosso)

Conforme Helly Lopes Meirelles (2011), a proposta mais vantajosa é aquela que melhor atende ao interesse da Administração, aquela que melhor servir aos objetivos da licitação. Para alguns é aquela que possui o “menor preço”. Entretanto, o preço não é suficiente para realizar uma aquisição, pois nem sempre o custo reduzido atenderá bem a coletividade sendo necessário otimizar os recursos e meios de maneira a se obter o produto ou serviço almejado pela administração pública. Para isso tem-se utilizado de técnicas para melhor avaliar a proposta de possíveis fornecedores, como “melhor técnica” e “técnica e preço”.

O princípio da isonomia ou igualdade é de origem constitucional e visa a igualdade de tratamento a todos os participantes da licitação. Ela está expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, *caput*. onde “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). Neste sentido são vedados atos que poderiam limitar a participação de concorrentes, privilegiando uns em detrimento de outros. Entretanto, isso não impede a Administração de possuir requisitos mínimos de participação, desde que necessários para a execução do contrato (MEIRELLES, 2007).

Outro princípio relacionado à licitação é o princípio da legalidade, onde a administração pública deve seguir rigidamente a legislação, bem como as etapas descritas para realização do procedimento licitatório. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; seja bem clara quanto aos critérios seletivos; só deixe realizar a licitação nos

casos permitidos na lei; verifique os critérios de habilitação, seguindo os mandamentos legais (CARVALHO FILHO, 2012).

A não identificação das partes convocadas para o certame licitatório representa o princípio da impessoalidade. O administrador público representa os interesses da coletividade e não de qualquer pessoa, física ou jurídica. Neste sentido, este princípio evita a concessão de privilégios e garante condições justas a todos os participantes da licitação (MOTTA, 1994).

As licitações seguem ainda o princípio da moralidade, onde o procedimento licitatório deve ocorrer em conformidade com os padrões éticos que são prezados aos Administradores e licitantes (MELLO, 2010). Segundo Motta (1994), o administrador público, sob pena de improbidade administrativa e sujeitando o ato à nulidade, deve se guiar pela moral e os bons costumes, consciente da retidão e legalidade dos atos praticados.

A transparência das ações realizadas pela Administração Pública é também muito importante, pois possibilita o acompanhamento e controle por parte da sociedade, que atua como agente fiscalizador, cobrador, indagador, crítico, incentivador da Administração Pública (MOTTA, 1994). Conforme Faria (2011, p. 307) “a publicidade é o melhor meio utilizado pela Administração, para dar ciência aos interessados em participar dos certames licitatórios, aos órgãos de controle e inclusive à sociedade.” Neste sentido, todos os atos administrativos referentes ao processo licitatório devem ser publicados no órgão oficial, físico e eletrônico.

Este princípio está respaldado pela norma do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, em que:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, estão previstos na Lei de Licitações e Contratos nos art. 21, art. 61 e art. 109:

Art. 21 – Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências e das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, **deverão ser publicados** com antecedência, no mínimo, por uma vez;

Art. 61 – Parágrafo Único – A **publicação** resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura [...];

Art. 109 - § 1º - A intimação dos atos referidos nos incisos I, alíneas a, b, c e e, deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante **publicação** na imprensa oficial, [...] (BRASIL, 1993) (grifo nosso).

Na Lei n.º12.527/2011, em seu artigo oitavo, também retrata a necessidade de divulgação dos atos administrativos:

Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

IV- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (BRASIL, 2011).

Outro princípio relacionado à condução do processo licitatório é o da probidade administrativa, que tem o sentido de honestidade, lealdade, respeito, sinceridade, transparência e boa fé. É o exercício honrado, honesto da função pública, de forma que os cidadãos confiem em seus dirigentes (FARIA, 2011).

Não menos importante, conforme Faria (2011) e Carvalho Filho (2012), tem-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ou seja, o edital. Este instrumento regula a licitação, são as normas e regras que tanto os licitantes quanto a máquina pública devem respeitar. O não cumprimento da regra torna o procedimento inválido ou nulo e pode ser suscetível de correção via administração ou judicialmente. Está respaldado pelo art. 3º da Lei 8.666/1993 e pelo art. 41 deste certame, onde “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993).

Pelo princípio do julgamento objetivo, a comissão de licitação não deve valer-se de critérios subjetivos, por sentimentos, impressões ou propósitos pessoais nos julgamentos em qualquer fase do procedimento licitatório. Em Meirelles (2007, p. 40), este “é o princípio de toda licitação em que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela administração em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital”.

Outros princípios relacionados ao processo licitatórios, também chamados correlatos, são os princípios da padronização ou formalismo procedimental (regras e

procedimentos adotados na licitação devem seguir os parâmetros estabelecidos em lei), princípio da motivação (justificativa e fundamento dos atos, o porquê dos atos e decisões), o princípio da razoabilidade (garantia das proporções entre causas e consequências), oposição ou competitividade (a administração pública não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem a competição entre os participantes), e o princípio da livre concorrência, que é a existência de diversos fornecedores para o objeto, garantindo assim a competitividade (MOTTA, 1994; CARVALHO FILHO, 2012).

Finalmente, Emenda Constitucional n. 19/1998, trouxe para a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, um importante princípio, que é o da eficiência ou qualidade do serviço prestado. Conforme Justen Filho (2011, p. 455) o objetivo dessa norma é “[...] conferir direito aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados, e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores [...]”. Este princípio preconiza que a ação administrativa deva ser orientada para concretização material e efetiva, ou seja, que o resultado almejado seja alcançado (MICHAELIS, 2014). O foco principal do princípio conforme Carvalho Filho (2012, p. 29) “é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

O princípio da economicidade, previsto na Constituição da República de 1988 em seu art. 70 e pelo Decreto-Lei 200 de 1967 em seu art. 14, veio como forma de complementar o princípio da eficiência. A economicidade conforme Bruno (2008) relaciona-se com a “[...] análise da relação custo benefício, que assegure não haver desperdício de recursos públicos [...]”. Entretanto, o autor afirma que nem todo custo reduzido atende bem as necessidades ou demandas da população, neste sentido deve-se realizar uma pré análise do produto, bem ou serviço a ser adquirido e seu preço. Este procedimento deve ser realizado antes da aquisição, de forma que a compra seja mais vantajosa para o ente público (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

Após breve relato sobre licitação pública, passa-se a enfatizar as modalidades licitatórias ou tipos de compras presentes na administração pública. Isso deve-se ao fato de que, cada produto, bem ou serviço em sua particularidade necessita de padrões e normas específicas a serem seguidas.

3.3. Modalidades Licitatórias

Modalidade de licitação é a “forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei” (TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO, 2010, p. 38). Conforme Justen Filho (2011) o termo “modalidade” é utilizado para identificar os diversos procedimentos licitatórios, que se diferenciam quanto à estrutura e ao critério de vantajosidade. As modalidades de licitação estão definidas no artigo 22 da Lei nº 8 666/1993, sendo elas “I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V – leilão” (BRASIL, 1993). A Lei nº10 520, de 17 de julho de 2002, acrescentou a modalidade intitulada pregão a esta lista (BRASIL, 2002), sendo que no estado de Minas Gerais, a modalidade pregão é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 44 786 de 18 de abril de 2008 (MINAS GERAIS, 2008).

Na modalidade “Concorrência” podem participar quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do objeto e comprovados na habilitação inicial (MOTTA, 1994). As características desta modalidade são: possui um maior grau de formalismo, pois exige que ocorra uma fase inicial de habilitação para posterior julgamento de preço e/ou técnica, e por necessitar de maior publicidade, com duração mínima de 30 dias. (CARVALHO FILHO, 2012) Conforme o Tribunal de Contas da União (2010), esta modalidade pode ser utilizada para qualquer tipo de compra e valor estimado, sendo que, em algumas faixas de valor da contratação, a mesma obrigatoriamente será realizada por meio de concorrência pública, conforme Quadro 1.

A “Tomada de preços” é a “modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” conforme disposto no artigo 22, §2º, da Lei nº 8 666/1993 (BRASIL, 1993). Além de ser menos formal, há uma menor divulgação do certame e existe a necessidade que seja realizada a inscrição dos interessados no registro cadastral, como forma de habilitação prévia. O resumo desta modalidade pode ser vista no Quadro 2.

Quadro 1 - Resumo Modalidade Concorrência

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	OBJETO	LICITANTES	VALOR ENVOLVIDO
Edital	Obras e Serviços de engenharia;	Qualquer interessado que preencha os requisitos previstos em edital.	Acima de R\$ 1,5 milhão;
	Compras e serviços de engenharia;		Acima de R\$ 650 mil;
	Compras e alienação de bens imóveis;		Qualquer que seja o valor do bem, admitindo-se também, a modalidade leilão;
	Concessão de direito real de uso;		Qualquer que seja o valor do bem;
	Licitação Internacional;		Qualquer que seja o valor do bem, admitindo-se a utilização da tomada de preços;
	Alienação de bens móveis;		Acima de R\$ 650 mil;
	Registro de preços.		Não há na lei qualquer limitação de preço.

FONTE: Adaptado de BIDERMAN ET AL² apud BARADEL (2011, p. 39)

Quadro 2 - Resumo Modalidade Tomada de Preço

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	OBJETO	LICITANTES	VALOR ENVOLVIDO
Edital	Qualquer objeto exceto os especialmente identificados para a concorrência. Exceção: licitação internacional (desde que respeite o limite de valor destinado à tomada de preços).	Interessados previamente cadastrados.	Para obras e serviços de engenharia, valores até R\$ 1,5 milhão.
		Interessados que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento de propostas.	Para compras e serviços não mencionados acima, valores até R\$ 650 mil.

FONTE: Adaptado de BIDERMAN ET AL³ apud BARADEL (2011, p. 40)

Na modalidade “Convite” a administração escolhe e convida no mínimo três interessados do ramo pertinente do objeto, cadastrados ou não. O instrumento convocatório deve ser afixado em local de ampla divulgação do órgão. Qualquer interessado do ramo do objeto pode participar do processo licitatório, mesmo não convidado. Neste caso, ele deve solicitar o convite no prazo mínimo de 24 horas

² BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006. 136p.

³ BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006. 136p.

antes da apresentação das propostas (MOTTA, 1994, p. 119). O Quadro 3 expressa bem esta modalidade.

Quadro 3 - Resumo Modalidade Convite

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	OBJETO	LICITANTES	VALOR ENVOLVIDO
Carta convite	Qualquer objeto exceto os especialmente identificados para a concorrência.	No mínimo três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa.	Para obras e serviços de engenharia, valores até R\$ 150 mil
			Para compras e serviços, não mencionados acima, até R\$ 80 mil.

FONTE: Adaptado de BIDERMAN ET AL⁴ apud BARADEL (2011, p. 40)

Com relação à modalidade de licitação denominada “Concurso”, ela é utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. A Administração não pretende contratar ninguém, apenas selecionar um projeto de cunho intelectual e posteriormente ao pagamento pelo trabalho, o autor deverá conceder a Administração os direitos patrimoniais e permitir a utilização deste de acordo com a conveniência do órgão. Os vencedores do concurso recebem prêmios ou remuneração, conforme estipulado no edital da licitação.

Já a modalidade “Leilão” é utilizada para a venda de bens da Administração Pública. O candidato que oferecer o maior lance tem direito a compra do bem alienado.

Somente após a edição da Lei 10.520 de 2002 que a modalidade “Pregão” foi adotada. Seu objeto destina-se a aquisição de bens e à contratação de serviços comuns, independente do custo estimado para a contratação. Conforme Carvalho Filho (2012, p. 304) a denominação destes bens e serviços são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Os bens comuns dividem-se em bens de consumo (de frequente aquisição) e bens permanentes (mobiliários, veículos, ou seja, cuja duração é mais prolongada). Já os serviços comuns são bem

⁴ BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006. 136p.

diversificados, podendo ser incluídos os transportes, eventos, garçom, copeiros, conservação e limpeza, etc. (CARVALHO FILHO, 2012 p.304) O Quadro 4 apresenta sucintamente esta modalidade de licitação.

Quadro 4 - Resumo Modalidade Pregão

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	OBJETO	LICITANTES	VALOR ENVOLVIDO
Edital	Bens e serviços de uso comum. Obs.:Impossível constar de seu objeto, a contratação de obras e serviços de engenharia, as locações imobiliárias e alienações em geral.	Quaisquer pessoas.	Não há limite previamente estabelecido na lei. O pregoeiro terá uma planilha de custos com os valores pesquisados pela administração pública para ter como base por ocasião de lance.

FONTE: Adaptado de BIDERMAN ET AL⁵ apud BARADEL (2011, p. 40)

Desta forma, a modalidade pregão objetivou aumentar a competitividade e celeridade das licitações públicas. Mostrando-se um processo mais econômico, com redução das despesas envolvidas na realização dos procedimentos, cujo ganho foi maximizado com a possibilidade da redução do valor proposto pelo licitante através da disputa de lances. Diferente das outras modalidades, as etapas foram diferenciadas e reduzidas, tendo como resultado uma maior agilidade e economia (BITTENCOURT, 2005).

No estado de Minas Gerais o pregão é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 44 786/2008 que conceitua a modalidade pregão em seu artigo 3º, *caput*:

Art. 3º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços comuns é feita por meio de proposta escrita, permitindo-se aos licitantes a alteração dos preços por meio de lances verbais ou eletrônicos, em sessão pública. (MINAS GERAIS, 2008).

Conforme Decreto mineiro existe dois tipos de pregão, o eletrônico, que é o pregão realizado a distância, através de comunicação via internet, ou presencial, em que os interessados deverão estar presentes fisicamente na sessão pública para

⁵ BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2006. 136p.

realização das propostas. Ainda, conforme legislação, as licitações para a contratação de bens e serviços comuns, tanto no governo federal, quanto no estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2008), deverão ser realizadas, obrigatoriamente, pela modalidade pregão, e preferencialmente em sua forma eletrônica.

Cabe ressaltar ainda, um procedimento licitatório denominado registro de preços, que é realizado através das modalidades concorrência ou pregão, e tem a finalidade de selecionar a melhor proposta para determinada contratação, de bens ou serviços. Neste procedimento, o particular tem o direito de preferência de fornecimento e não da contratação (JUSTEN FILHO, 2011). Conforme Lacerda (2012, p.14) este procedimento deve ser preferencialmente utilizado quando:

- Houver necessidade de contratações frequentes de bens e serviços;
- Quando for conveniente a aquisição de bens com entregas parceladas;
- Quando a aquisição ou contratação dos serviços destina-se a mais de um órgão;
- Quando não for possível dimensionar previamente a quantidade necessária.

Somente após a realização da licitação, que um instrumento para formalização do certame denominado ata de registro de preços, é assinado. Nele consta o nome do fornecedor, a quantidade a ser fornecida, o preço de cada item e a vigência do documento, que tem duração máxima de um ano. Esta ata fica disponível para todos os órgãos da Administração para que possam adquirir o bem, sem que necessitem realizar novo procedimento licitatório (LACERDA, 2012).

Finalmente, alguns outros procedimentos são passíveis de serem utilizados para aquisição de bens e serviços na administração pública, mas que por algum motivo não seguem as normas e procedimentos especificados nas modalidades já mencionadas. Neste sentido, no próximo item serão abordadas as dispensas e inexigibilidades de licitação.

3.4. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

A dispensa de licitação é o procedimento que poderia ser realizado por alguma modalidade de licitação, entretanto devido à particularidade da situação o

administrador decidiu não torna-lo obrigatório. Conforme Lei 8.666/93 em seu artigo 17, a licitação é dispensada em casos como:

Art. n.º17 - dação em pagamento; doação de bens a entidades públicas de qualquer nível de governo; permuta de um imóvel por outros desde que comprovado o interesse público nos termos do art. 24, X, da Lei 8.666/93, mediante avaliação prévia de acordo com os preços de mercado; investidura; venda a outra entidade pública; e alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social. (FARIA, 2011 p.341)

No artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, algumas situações são abordadas em caso de dispensa de licitação, principalmente quando existe uma discrepância entre custo e benefício do objeto adquirido. (BRASIL, 1993) Para Justen Filho (2011, p.508) a licitação é dispensável nos seguintes casos:

custo econômico da licitação - quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível (incisos I e II);
custo temporal da licitação – quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incisos III e IV);
ausência de potencialidade de benefício – quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência de licitação (incisos III e IV);
destinação da contratação – quando a contratação não for norteadada pelo critério da vantagem econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incisos VI, IX, XIII, XVI, XX, XXI, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII) (sublinhado nosso).

Outro procedimento é a inexigibilidade de licitação, que decorre da inviabilidade de competição, ou seja, quando existe ausência de pluralidade de alternativas, ausência de mercado concorrencial, impossibilidade de julgamento objetivo ou ausência de definição objetiva da prestação (JUSTEN FILHO, 2011). No art. 25 da Lei 8.666/93, em seus incisos, explicita os casos onde a licitação é inexigível:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio [...];
II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
III – para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993).

No próximo subitem serão descritas as etapas e o funcionamento do procedimento licitatório, sendo apresentadas as fases internas e externas para execução deste certame. Estas são imprescindíveis para o melhor entendimento das percepções dos entrevistados, quando forem relatadas as questões de Gestão de Compras no Centro de Serviços Compartilhados do Estado de Minas Gerais.

3.5. Etapas e Fases do Processo Licitatório

Os processos licitatórios estão divididos em duas etapas, a interna e externa. A primeira possui este caráter, pois é desenvolvida dentro da própria Administração Pública. É iniciada com a solicitação do pedido de compra do setor de interessado na aquisição e termina com a elaboração do edital. Justen Filho (2011) relata que o bom desenvolvimento desta etapa reflete diretamente no êxito da atividade pretendida pela Administração. Sendo assim, os procedimentos adotados são:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença de pressupostos legais para a contratação [...];
- c) determinar a prática dos atos prévios indispensáveis à licitação [...];
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas da contratação;
- e) verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação. (JUSTEN FILHO, 2010, p.586)

Já o Tribunal de Contas da União (2010) recomenda a seguinte sequência de procedimentos:

- i) Solicitação da compra e a justificativa da necessidade pelo setor demandante;
- ii) Aprovação da compra pela autoridade competente, motivando a compra a sua importância para a Administração Pública;
- iii) Elaboração da especificação do objeto, que deverá ser clara e objetiva;
- iv) Elaboração do termo de referência;
- v) Estimativa do valor de mercado do objeto, através de pesquisa de preço com pelo menos três fornecedores;
- vi) Indicação da dotação orçamentária. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.140)

Após realizar as ações descritas é elaborado o ato convocatório, ou edital da licitação, que é o instrumento que convida os fornecedores a participar da licitação.

Nele consta a descrição do objeto, o qual deve ser estar claro e bem detalhado, de forma que os fornecedores possam identificar o bem ou serviço pretendido pela administração. (TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO, 2010; MARTINS, 2013)

Carvalho Filho (2012) conceitua o objeto da licitação como sendo a “obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal”. Já Justen Filho (2010), conforme art. 40 da Lei de Licitações e Contratos, o objeto de licitação é uma identificação e descrição sucinta do bem ou utilidade a ser contratado, onde deve estar claro as características essenciais, não pecando pela prolixidade na definição, nem pela omissão de tópicos fundamentais.

Juntamente com o este item, devem estar explícitas as condições de participação, como será realizada a licitação e os critérios para definição da empresa vencedora do certame, conforme definição do Tribunal de Contas da União (2010, p.255):

i) Prazos e condições para assinatura do contrato, para execução do serviço ou entrega do objeto; ii) Endereço para conhecimento e obtenção do projeto, se for o caso; iii) Exigências para habilitação dos licitantes; iv) Critérios de aceitação da proposta comercial; v) Critérios de julgamento claro e objetivos; vi) Local, endereço, e-mail, telefones ou outro meio de contato para impugnações do edital, esclarecimentos de dúvidas e informações necessárias para o entendimento do objeto pelo licitante interessado; vii) Condições de pagamento (prazos, cronogramas, reajustes financeiros, compensações e descontos); viii) Garantias; ix) Instruções e normas para os recursos, conforme Lei nº 8.666/93; x) Condições de recebimento do objeto da licitação; xi) Sanções e especificidades da licitação.

A fase externa compreende os procedimentos a serem realizados visando selecionar os candidatos que oferecem a proposta mais vantajosa para Administração Pública. Conforme dispositivo legal, Lei nº 8.666/1993, em Justen Filho (2010) esta fase está subdividida em:

i) Fase de Divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação [...]; ii) Fase de Proposição: destinada à formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação; iii) Fase de Habilitação: destinada a Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir; iv) Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa; v) Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado (JUSTEN FILHO, 2010, p. 586).

Conforme Decreto Estadual nº 44 786/2008, a execução do pregão eletrônico ou presencial é composto por tais fases:

i) Publicação de aviso (resumo) da licitação; ii) Recebimento das propostas comerciais; iii) Julgamento das propostas comerciais; iv) Verificação da habilitação do fornecedor detentor da melhor proposta; v) Declaração do licitante vencedor; vi) Adjudicação do objeto ao vencedor da licitação; vii) Fase recursal de efeito suspensivo; viii) Homologação dos atos praticados no procedimento; ix) Assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente (MINAS GERAIS, 2008).

Note que há uma diferença entre as fases citadas por Justen Filho e na legislação mineira. Isso se deve por, na maioria das modalidades, o julgamento das propostas acontecer após a habilitação do fornecedor, o que não ocorre na modalidade pregão em que o julgamento antecede à habilitação. Essa inversão de fases, conforme Lacerda (2012) possibilita uma diminuição da carga de trabalho para a administração, como também aumenta a competitividade na disputa do menor preço, pois permite que as empresas que poderiam ser eliminadas na habilitação, participem dos lances.

Na fase do julgamento, também reconhecido pela fase de classificação da proposta mais vantajosa para a Administração, a comissão de licitação elenca, de forma objetiva e seguindo os princípios da licitação, as empresas que apresentaram as melhores propostas para aquisição do bem, serviço ou obra (LACERDA, 2012).

A fase de habilitação é o reconhecimento de que o licitante tem todos os requisitos para aquela licitação e por isso fica qualificado a disputar seu objeto. Ela consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e capacitação de um sujeito a contratar com a Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2011; MEIRELLES, 2007). Desta forma, os requisitos para habilitação estão expressos, de forma geral, no art. 27 da Lei nº 8.666/1993.

Art. 27. Para habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – habilitação jurídica;

II – qualificação técnica;

III – qualificação econômico financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 1993).

Finalizando, segundo Cretella Junior (2001, p. 252) a habilitação é o “conjunto

de requisitos legais que o interessado deve reunir para o exercício de um direito.” Sendo assim, é necessário que a Administração Pública solicite a documentação pertinente de forma a comprovar a capacidade e idoneidade do licitante que possivelmente irá fornecer o objeto.

A fase de homologação é quando o processo licitatório passa pela apreciação da autoridade competente, responsável por verificar todos os atos anteriores dos servidores públicos envolvidos no processo licitatório, podendo autorizar a homologação, revogá-la ou até mesmo anular o certame. Na adjudicação, responsabilidade do Ordenador de Despesas, é a reafirmação da legalidade da contratação, permitindo a administração efetuar a compra ou contratação de serviço (LACERDA, 2012).

O final da fase externa se dá com a celebração do contrato entre a Administração Pública e a empresa vencedora. Segundo o art. 2º da lei de licitações, contrato é “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993). Já em seu art. 54, §1º, “Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução, expressassem cláusulas que definam os direitos, as obrigações e responsabilidades das partes em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam” (BRASIL, 1993).

4. CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

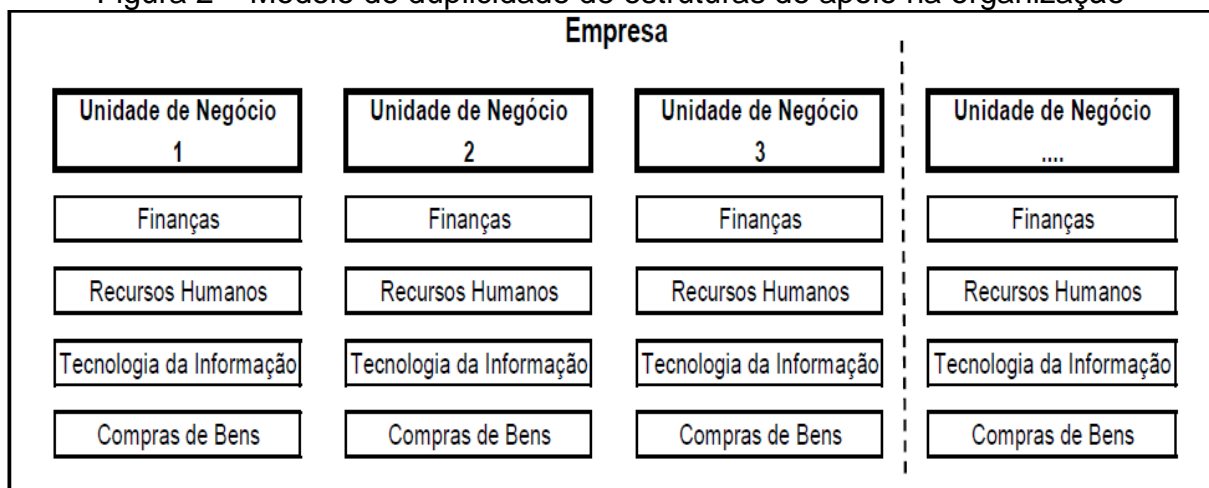
4.1. Conceito e Objetivos

O Centro de Serviços Compartilhados (CSC) surgiu nos anos 1980, nos Estados Unidos da América (EUA), quando empresas como *Hewlett-Packard* (HP) e *General Electric* (GE) centralizaram seus serviços comuns ou de área meio (RAMOS, 2005). Atualmente, grande número de empresas, de diversos segmentos, dos Estados Unidos utilizam o CSC para realização das atividades de apoio.

Para compreender melhor o significado de serviços comuns, Porter (1989) classifica as atividades de uma empresa em primárias e de apoio ou secundárias. As primárias estão diretamente relacionadas com produção e sua venda e transferência ao comprador, ou seja, entrada de insumos e matérias-prima (inputs), operações ou a própria transformação do produto, e saída dos produtos (outputs), marketing, vendas e pós venda. As de apoio fornecem o suporte necessário para que todo processo produtivo ocorra e beneficia a organização com possíveis ganhos de escalas e economia operacional. Englobam os serviços de compras de bens e serviços, recursos humanos, desenvolvimento de tecnologia e infraestrutura, assessoria jurídica, e área financeira e contábil.

Por isso que, nas organizações que possuem várias unidades de negócio autônomas e que atuam em diversas localidades, os serviços de apoio estão em duplicidade, conforme Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Modelo de duplicidade de estruturas de apoio na organização



FONTE: Adaptado de Quinn, Cooke e Kris citado por⁶ Ramos (2005 p. 14)

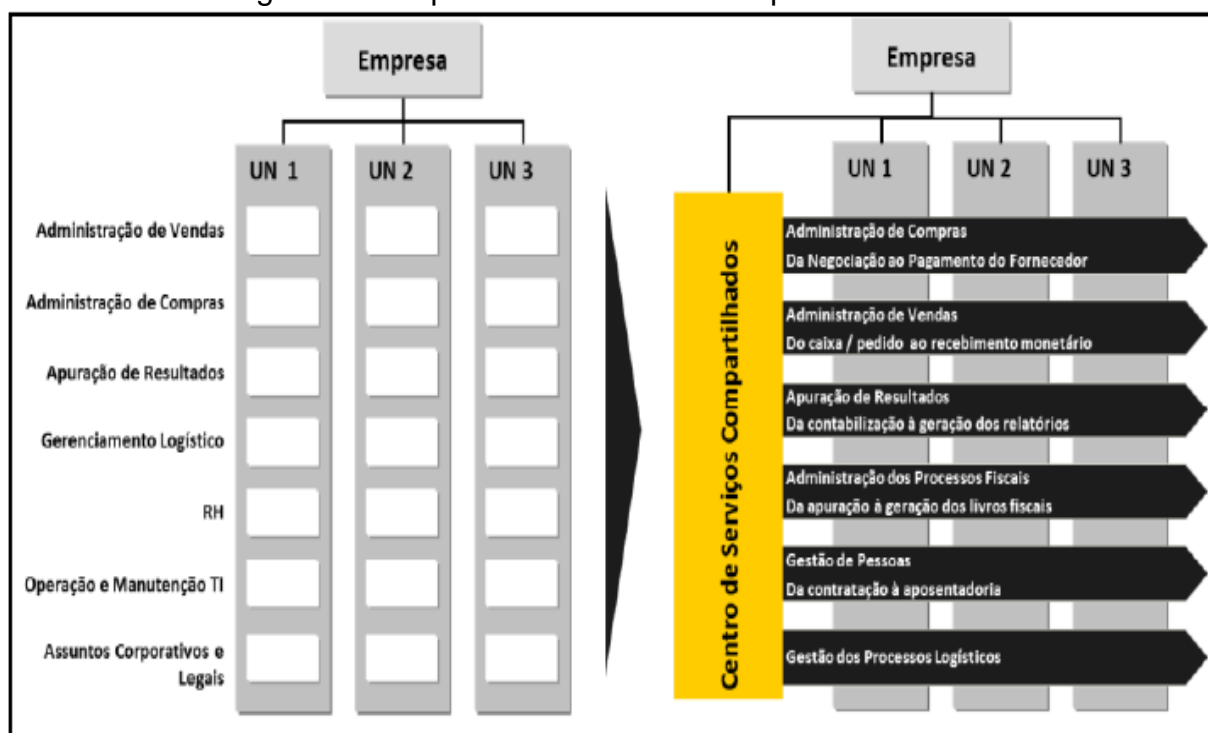
Para Martins e Amaral (2008, p. 166), as instituições que apresentam estas características, geralmente possuem:

- Intensa duplicidade de funções;
- Complexidade dos processos;
- Falta de padronização dos processos;
- Multiplicidade de funções, cargos e estruturas para suporte nas diversas divisões;
- Inconsistência nos sistemas de informações gerenciais;
- Subutilização da força de trabalho e dos recursos físicos;
- Desperdício de recursos financeiros;
- Diminuição da competitividade no mercado.

Em contrapartida a este modelo organizacional, surge a necessidade de compartilhamento destas atividades de forma que os gerentes das unidades possam dedicar maior parte do tempo nas atividades fins ou de produção, gerando assim maior eficiência organizacional. A Figura 3 apresenta a conjuntura organizacional antes e depois da implantação do compartilhamento de serviços:

⁶ QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared services:** mining for corporate gold. London: Financial Times Prentice Hall, 2000.

Figura 3 – Empresa sem o CSC & Empresa com CSC



FONTE: Accenture⁷ citado por Vilhena, Brito e Valle (2014, p.6)

A primeira é de uma organização que possui três unidades de negócios todas com um setor de administração de vendas, administração de compras, logística, recursos humanos, etc, representando assim uma estrutura com duplicidade de áreas meio. A segunda é a interpretação de uma organização que possui um Centro de Serviços Compartilhados. Nela, as atividades de área meio, pertinentes a cada unidade de negócio, são realizadas em conjunto por uma única unidade, ou seja, as atividades de administração de compras, vendas, processos fiscais, dentre outras, são realizadas por um centro que possui vínculo com todas as unidades de negócio, entretanto existe uma autonomia com relação a estas unidades participantes.

Neste sentido, Schulman, Harmer e Lusk (2001, p.9) apresentam os principais benefícios esperados com a introdução de centro de serviços compartilhados em uma instituição:

- Acrescentar valor a empresa;
- Buscar crescimento estratégico;
- Criar nova responsabilidade de gerenciamento;

⁷ ACCENTURE. Requisição de informações para serviço de consultoria para diagnóstico e implantação de um Centro de Serviços Compartilhado: CSC nos Órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais sediados na Cidade Administrativa. Belo Horizonte, 2012.

- Focalizar nos serviços e no suporte;
- Transferir atividades secundárias das unidades de negócio para os processos principais dos serviços compartilhados;
- Fornecer concentração de recursos para desempenhar as mesmas atividades de suporte, a custos baixos e com altos níveis de serviços;
- Alavancar investimentos tecnológicos, e focalizar na melhoria contínua.

Ainda segundo o *Institute of Management Accountants* e a Arthur Andersen⁸ citado por Faria e Gonçalves (2006, p.4) “os benefícios de SC⁹ iniciam pela redução de custos, em função da eliminação de tarefas redundantes, sistemas e pessoas relacionadas com tais funções, visando a alcançar a padronização de processos e atividades, que se fossem efetuadas dentro das unidades de negócios individualmente, muito provavelmente, não seria atingida”.

Sendo assim o conceito de Centro de Serviços Compartilhados pode ser assim definido, nas palavras de Schulman, Harmer e Lusk (2001):

A concentração dos recursos da empresa atuando com atividades difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor à empresa. (SCHULMAN, HARMER e LUSK 2001, p.9)

Para Quinn, Cooke e Kris (2000, p. 11), o mesmo está conceituado como:

Shared Services (Serviços Compartilhados) é a prática em que a unidade de negócios de empresas e organizações decidem compartilhar um conjunto de serviços ao invés de tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas (tradução nossa).

Ainda conforme Bergeron (2003), o CSC constitui uma estratégia de colaboração na qual um subconjunto de funções de negócio existentes é concentrado em uma nova unidade de negócio semi-autônoma, com estrutura de gestão para promover eficiência, geração de valor, redução de custos e melhores serviços para os clientes internos da corporação, competindo no mercado aberto.

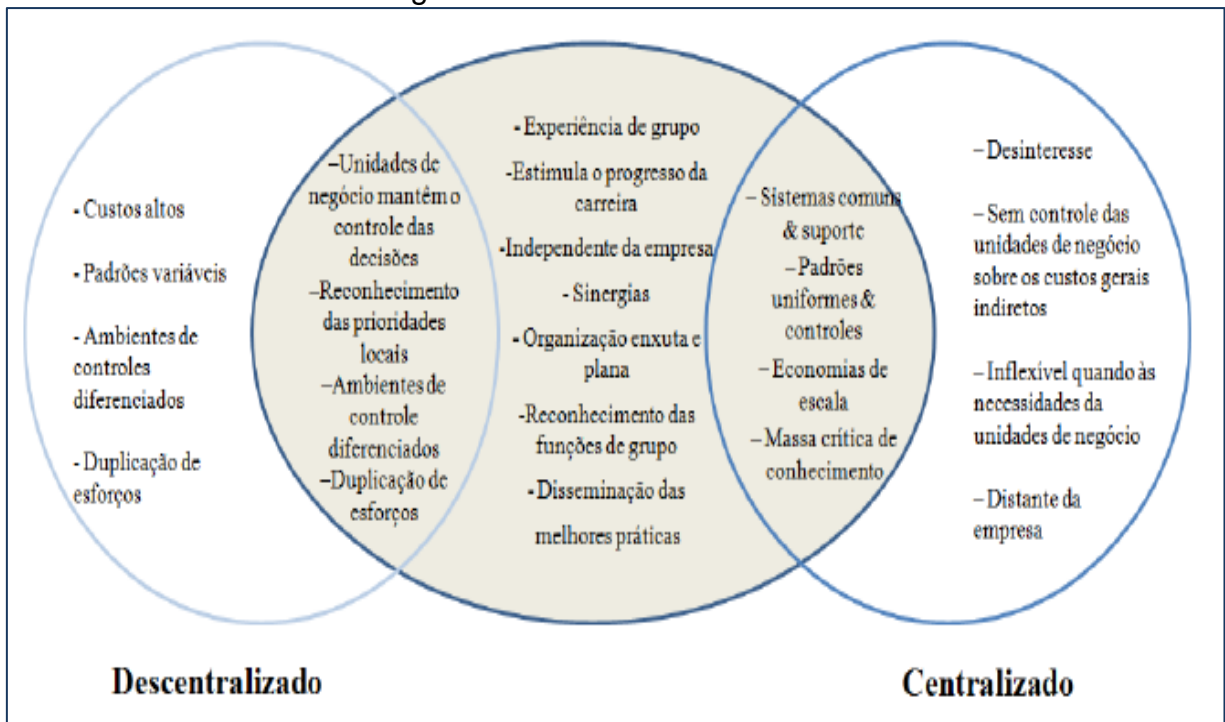
Por fim, para complementar a definição, o CSC é um modelo de organização e realização de processos, pelo qual uma área da empresa presta serviços para

⁸ INSTITUTE OF MANAGEMENT ACCOUNTANTS – IMA; ARTHUR ANDERSEN LLP. Implementing shared services centers. Montvale, Feb. 2000.

⁹ Serviços Compartilhados

várias unidades ou departamentos da corporação. Contudo, o termo não pode ser considerado uma mera centralização de atividades de apoio e que atua sem a identificação da real necessidade de cada uma das áreas envolvidas no compartilhamento, tampouco é uma simples terceirização de serviços, que visa apenas transferir a responsabilidade de atividades transacionais a terceiros (JANSSEN; JOHA, 2006). Para os autores, os CSC's devem contemplar o aproveitamento das vantagens das duas estruturas, pois a sua criação deve resultar em economias de escala e padronização (centralização), por um lado, e flexibilidade e agilidade nas tomadas de decisões (descentralização), por outro. A Figura 4 representa esta característica particular deste modelo:

Figura 4 - Estrutura de um CSC



FONTE: SCHULMAN, HARMER e LUSK citado por COELHO (2010, p.39)

Assim, com a implantação do CSC, fica mais visível a segregação de atividades transacionais, o que permite maior padronização em cada atividade, melhoria dos sistemas utilizados, e maior centralização dos serviços em um só local. Dessa forma, o CSC passa a ter foco na excelência, no desempenho e no controle de custos, enquanto a unidade de negócio finalístico volta o seu foco para as definições estratégicas de sua competência (HAGLER e BIANCO, 2012).

É importante ressaltar que no Brasil algumas empresas importantes estão

adotando esta estrutura de serviços compartilhados, sendo a primeira a Camargo Correa em 1999, seguida pela Telemar (RAMOS, 2005).

Sendo assim, em continuação aos conhecimentos advindos de implantações de CSC pelo mundo, passa-se para o próximo foco que é mostrar os diferentes modelos de CSC e suas particularidades.

4.2. Modelos de Centro de Serviços Compartilhados

O modelo de Serviços Compartilhados que uma organização deve adotar depende de alguns fatores que afetarão diretamente os resultados esperados, bem como o processo de implantação (MARTINS e AMARAL, 2008). Conforme Schulman; Harmer e Lusk (2001) deve-se levar em conta as maneiras como as pessoas enxergam o mundo e as diferentes formas como as empresas trabalham. Por isso, a implantação de um CSC necessita de um olhar diferenciado e cauteloso, de forma a garantir o sucesso almejado.

Neste sentido, Martins e Amaral (2008, p.167) explora alguns pontos e características que merecem esta análise especial:

- Porte das operações;
- Dispersão geográfica;
- Estrutura dos processos;
- Disponibilidade de sistemas de informação;
- Nível de formação dos recursos humanos;
- Expectativa de tempo de duração do projeto;
- Expectativas de economias.

Ramos (2005) e Quinn, Cooke e Kris (2010) apresentam os quatro modelos, que tiveram evolução do modelo básico, o qual é resultante da consolidação das atividades de apoio em uma unidade. Para o autor, a diferença entre os tipos de CSC, está na estratégia de foco no cliente ou unidades de negócio. Estes são os modelos de CSC, apresentado pelos autores:

Modelo Básico – Caracterizado pela concentração das atividades e das transações e utilização compulsória pelas unidades de negócio. As

abordagens adotadas para focalização no cliente interno envolvem a redução dos custos com a economia de escala e o atendimento de qualidade.

Modelo marketplace – A utilização dos serviços pelas unidades de negócio não é compulsória, possibilitando a montagem de uma estrutura de gerenciamento da execução das atividades pela própria USC e manter o relacionamento com as unidades demandantes. O portfólio dos serviços é mais ampliado, contribuindo para retirar o máximo de carga de gerenciamento de atividades de apoio das funções gerenciais.

Modelo marketplace avançado – Neste modelo existe a possibilidade de compra de serviços ao mercado. Esta compra pode ser realizada tanto pela unidade de negócio, quanto pela USC, sendo que todos os custos dos serviços contratados são repassados a unidade demandante. Neste sentido a aquisição de serviços deixa de ser compulsória, podendo os mesmos serem contratados externamente. Seu principal objetivo é o fornecimento de serviços ao cliente interno nas melhores condições de qualidade e custos.

Modelo de empresa independente – Neste modelo o SC é um negócio independente. Os serviços são fornecidos para múltiplos clientes, e o objetivo da empresa criada é a geração de receitas e lucros para a sua manutenção no mercado.

Resumidamente os modelos de Serviços Compartilhados podem ser assim definidos:

Quadro 5 - Evolução dos modelos de serviços compartilhados

Modelo	Básico	Marketplace	Marketplace Avançado	Empresa independente
Características	Consolidação das transações e atividades de apoio	Inclui o fornecimento de serviços especializados e consultoria	O cliente escolhe o seu fornecedor	Várias empresas clientes
	Economia de escala	Organização estrutura e própria governança	Fornecimento de serviços com o repasse dos custos	Objetivo é o lucro com a prestação dos serviços
	Os custos dos serviços são apropriados mas não são repassados aos clientes internos	Custos totalmente repassados para as unidades de negócio	Possibilidade de venda de serviços clientes externos, se a capacidade produtiva for excedente	Atuação como empresa independente
Objetivo	Reduzir custos e padronizar os processos de produção dos serviços	Reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços	Fornecer a melhor alternativa em custos dos serviços	Gerar receitas e lucro como uma empresa de prestação de serviços
Forma de relacionamento	Utilização compulsória dos serviços pelas unidades de negócio	Utilização voluntária	Utilização voluntária	Utilização voluntária

FONTE: Quinn, Cooke e Kris apud Ramos (2005, p.81)

4.3. Desafios e Problemas de Implantação do CSC

A implantação de um CSC é um processo longo e nem sempre vem acompanhado de sucesso. Neste sentido, Janssen e Joha (2007) e Ramos (2005) apresentam alguns riscos e problemas que podem ocorrer durante a implantação do CSC. Dentre eles destacam-se:

- Falta de participação e de motivação dos *Stakeholders* (agentes interessados);
- Instabilidade e falta de especificação dos serviços;
- Ausência de interface com as unidades de negócio;
- Baixa qualidade, atrasos na entrega e aumento do custo dos serviços prestados pelo CSC;
- Falta de mecanismo de governança;
- Perda do controle de custos de implantação – despesas com infraestrutura, com realocação, contratação e treinamento de funcionários;
- Necessidade de atualização e uniformização de sistemas de informação;
- Administração de aspectos culturais e alinhamento de processos.

Para Schulman Harmer e Lusk (2001), os problemas se resumem com a resistência das pessoas, alterações das políticas e procedimentos, mudanças de tecnologia, mexendo com a cultura da corporação e suas dinâmicas organizacionais, bem como os controles e números da empresa. Para este autor, a maneira de tentar superar tais desafios é a presença de um líder capaz de direcionar as mudanças, ter clareza nas decisões, comprometido com os objetivos e alta capacidade de comunicação com os atores envolvidos.

O próximo sub item abordará os conceitos, objetivos, especificações e o histórico do Centro de Serviços Compartilhados no setor público. Este assunto será o preparativo para inicialização da discussão sobre a implantação do CSC no Estado de Minas Gerais, que será abordado na apresentação e análise de dados desta

pesquisa.

4.4. Centro de Serviços Compartilhados no Setor Público

A ideia de modernizar a administração pública, principalmente com ações provenientes do setor privado, surgiu com a nova gestão pública. Isso porque, na década de 80 muitos cidadãos observaram a maneira de governar de vários países e classificaram esta como sendo lenta, rígida, muito centralizada e bastante burocrática. Através desta percepção, foram propostas várias reformas e tornou-se necessária o surgimento de atitudes inovadoras para setor público.

Neste ínterim surgiram os CSCs, cujo objetivo era minimizar os custos interdepartamentais da administração pública e eficientemente prestar os serviços adequados à população e ao próprio governo. O termo é definido como o compartilhamento de um conjunto de serviços e atividades de área meio, que eram realizados por suas unidades administrativas de origem, ou seja, as secretarias e órgãos executores de ações finalísticas tinham a responsabilidade de prestar serviços rotineiros, ficando a área estratégica prejudicada.

Embora não se consiga mensurar o ano que foi implantado o primeiro CSC no setor público, é percebido que, muitos países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, implantaram o CSC em suas administrações como maneira de alcançar a melhoria dos serviços e redução dos custos associados (FERREIRA; BRESCIANI e MAZZALI, 2010).

Um ponto importante destacado por Janssem e Joha (2006), é o fato do CSC no setor público ter suas particularidades perante o setor privado. Isso deve-se, principalmente, aos requisitos para sua implantação, que englobam estratégia organizacional, política, técnica e economia.

Por essa razão, Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) identificam a necessidade de adaptação dos modelos de CSC para o setor público. Isso porque vários gargalos foram observados durante a implantação de CSCs nos mesmos, como: investimentos iniciais insuficientes, falta de compromisso com mudanças de

longo prazo e diferenças culturais ou de expectativas sob o serviço demandado. Neste sentido, após serem observadas e definidas algumas questões, pode-se apresentar os quatro modelos de CSCs para implantação no setor público. Conforme os autores:

Modelo Intra-serviço – Colaboração em um serviço específico ou especializado. Este modelo possibilita que um órgão ou vários órgãos do governo compartilhem uma parte de um serviço, formal ou informalmente. Não há transferência de risco e este modelo é útil para gerar economia de escala, a exemplo de uma organização de compras.

Modelo Serviço – Serviço compartilhado onde há transferência de responsabilidade para outro. Geralmente um órgão permite que outro preste um serviço de forma completa em seu nome e transfere o controle e a responsabilidade, com a formalização adequada do relacionamento; mas, o órgão tomador do serviço continua dono do orçamento.

Modelo Corporativo – Dois ou mais órgãos se unem para compartilhar um serviço. Neste modelo os parceiros formam um arranjo para prestação de serviços, com a devida formalização. Aqui não apenas os benefícios são compartilhados, mas também os custos e a governança do CSC, de modo a assegurar o nível de serviço estabelecido.

Modelo Supra- corporativo – Compartilhamento com base na criação de um veículo de propósito específico para prestar os serviços. Neste modelo parceiros se unem e formam um arranjo para prestar os serviços. É criado um CSC (veículo de propósito específico) que agirá em nome dos parceiros. Os riscos são totalmente transferidos para o CSC que fica responsável por todos os recursos envolvidos na prestação de serviços.

Logo, a decisão sobre qual modelo implantar depende de cuidados especiais, pois não se trata de um negócio do dia a dia, costumeiro. Trata-se de uma decisão estratégica e que implica ações de longo prazo com significativos riscos e complexidade (BERGERON, 2003; JANSSEN e JOHA, 2006). Com isso, para o sucesso na implantação do CSC no setor público, deve-se levar em conta os seguintes fatores:

- Forte competência em gerenciamento de projetos;
- Apoio da alta direção;
- Comunicação efetiva em todos os níveis;

- Abordagens em fases gradativas para a implantação
- Forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da mudança. (IBM¹⁰, 2008b citado por FERREIRA; BRESCIANI e MAZZALI, 2010, p. 394)

Já na pesquisa da Accenture¹¹ mencionado por Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010, p. 394), demonstra que o setor público apresenta fragilidades quanto a força de trabalho e que acaba dificultando a implantação do serviços compartilhados. Neste sentido, a transição desta força de trabalho é um meio e não um fim. Por isso, devem ser realizados:

- Treinamento avançado;
- Realocação de funcionários para áreas de suas especialidades;
- Funcionários em vias de aposentadoria recomenda-se o aconselhamento aos trabalhadores na ativa;
- Em caso de demissões involuntárias, deve-se realizar todos os trâmites jurídicos e ressarcir os benefícios financeiros a que tem direito.

Admitidos todos estes quesitos, pode-se dizer que no Brasil, a adesão por serviços compartilhados no setor público é ainda incipiente, sendo em sua maioria voltados para o atendimento ao cidadão, como exemplo o Poupatempo em São Paulo, Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) em Santa Catarina e Bahia, Na Hora no Distrito Federal, Viva Cidadão no Maranhão, Casa do Cidadão no Ceará, Central do Cidadão no Rio Grande do Norte, Expresso Cidadão em Pernambuco, Postos de Serviços Integrados Urbanos/ Unidade de Atendimento Integrado (PSIU/UAI) em Minas Gerais (MAGALHÃES¹² citado por THOMAZ, 2013, p.45).

¹⁰ _____. *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. Washington, D.C.: IBM, 2008b.

¹¹ _____. *Rites of Passage: How to Launch a Successful Shared Services Program in the Public Sector*. New York: Accenture, 2005b.

¹² MAGALHÃES, C. Centro de Serviços Compartilhados. **Revista XMagazine**, vol.02. 2012

5. METODOLOGIA

Esta seção tem por objetivo descrever a metodologia adotada para alcance dos objetivos pretendidos pelo estudo. Conforme Lakatos e Marconi (2011, p.46), o método “é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”. Assim, pode-se dizer que os métodos, de maneira geral, estão estruturados em duas etapas: a Pesquisa, ou coleta de dados, e Análise e Interpretação, onde se pretende desvendar as respostas para a questão analisada.

Nas ciências sociais, vários condicionantes permitem a escolha mais adequada quanto à adoção do método de pesquisa. Para isso é necessário o conhecimento das vantagens e desvantagens que cada estratégia apresenta. Em conformidade com o exposto, Yin (2010), apresenta alguns apontamentos que devem ser levados em conta na hora da definição do método:

- O tipo de questão da pesquisa (como, por que, quem, o que, onde);
- A extensão do controle do pesquisador sobre os eventos comportamentais;
- O grau de enfoque sobre os eventos recentes em contraposição aos mais antigos.

Neste sentido, a presente pesquisa caracteriza-se pela análise qualitativa dos dados, onde será possível identificar cada interpretação dos indivíduos envolvidos nos acontecimentos estudados. Ela garante que a riqueza de dados seja mantida e permite a exploração e descrição das contradições e paradoxos, atribuindo importância aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos, aos significados e aos contextos.

Para Yin (2010), a pesquisa qualitativa tem por objetivo compreender um fenômeno por meio de uma análise holística, com a coleta de diferentes tipos de informações no contexto em que tal fenômeno ocorre. Para Laville e Dione (1999), a pesquisa qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar questões mais profundas, descrevendo a complexidade do comportamento humano, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um campo mais profundo das relações, dos processos e dos

fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

É importante frisar que, a pesquisa qualitativa deverá conter uma estruturação prévia, de embasamento teórico geral e um planejamento cuidadoso, de maneira a não perder o contexto geral do que se pretende pesquisar (LAKATOS e MARCONI, 2011).

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar os dados e informações referentes às especificidades e exceções das compras públicas da SEDS, após a implantação do Centro de Serviços Compartilhados. A partir desse objetivo proposto, buscou-se compreender o cenário político, administrativo e financeiro do estado, bem como as particularidades das compras públicas e, posteriormente, realizar a análise das limitações impostas por alguns órgãos quanto à realização e execução das compras públicas pelo CSC mineiro. Para isso, utilizou-se análise de narrativas, descrições e declarações dos atores envolvidos no projeto dentro da administração pública estadual, ressaltando-se o ponto de vista dos mesmos.

Em continuidade à classificação da pesquisa científica proposta, a mesma pode ser definida como descritiva. Conforme Vergara (2004) a investigação descritiva propõe expor características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlação entre variáveis e definir sua natureza. Neste sentido, as pesquisas descritivas possuem objetivos bem definidos, formalização dos procedimentos e análises bem estruturadas, voltadas para a solução dos problemas ou para avaliação de alternativas de ações. Ainda conforme Vergara (2004), este modelo “não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação” (VERGARA, 2004, p.47).

Este estudo utilizou cinco instrumentos para sua compreensão: a pesquisa de campo, investigação documental, pesquisa bibliográfica, estudo de caso e observação participante. O primeiro refere-se à investigação e coleta de dados no local onde o fenômeno acontece, sem que o investigador interfira nos dados observados (LAKATOS E MARCONI,1996). Já o segundo, investigação documental, refere-se a qualquer registro escrito que pode ser usado como fonte de informação. Geralmente são atas de reunião, regulamentos, relatórios, arquivos, pareceres, dentre outros e que são mantidos no interior da organização (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999).

O estudo de caso, conforme Lakatos e Marconi (2011) refere-se ao levantamento mais aprofundado de determinado caso ou grupo humano, restringido

ou limitado por um único estudo e não podendo ser generalizado para outras situações. Segundo Yin (2010), este estudo surge do desejo de compreensão dos fenômenos sociais mais complexos, constituindo-se em um método que permite que os investigadores coletem informações relevantes da vida cotidiana.

Neste sentido, a coleta de dados e informações foi realizada em dois órgãos da administração pública mineira. O primeiro, a SEPLAG, responsável pela implantação do CSC no Estado de Minas Gerais e o outro órgão, a SEDS, participante do Projeto CSC e que apresentou algumas particularidades, quanto à execução das compras públicas de alguns objetos. A escolha desta última, deve-se ao fato de ser uma Secretaria que apresenta grande fluxo de compras, um gasto relevante em aquisições e pela expertise na realização dos procedimentos licitatórios.

Como todo trabalho inicia-se com uma revisão teórica do assunto, esta pesquisa apresentou três capítulos introdutórios que contemplou os seguintes assuntos: reforma gerencial, compras públicas e centro de serviços compartilhados. Da mesma maneira, a pesquisa documental, foi de grande relevância para compreensão do tema abordado. Para isso utilizou-se documentos do Estado de Minas Gerais, especificamente da SEPLAG e SEDS, sendo os mais relevantes listados no Quadro 8:

Quadro 6 - Lista de documentos extraídos de órgãos do governo do Estado de Minas Gerais

DOCUMENTO	ORGÃO	OBJETIVO
Termo de Abertura do CSC	SEPLAG/MG	Apresentação e implantação do CSC.
Visão dos Processos para o Demandante- Compras e Contratos	SEPLAG/MG	Apresentação dos fluxos e processos implantados no CSC.
Ata de Reunião - SEPLAG/SEDS	SEPLAG/MG	Solicitação da permanência do procedimento licitatório de alguns objetos sob a responsabilidade da SEDS.
Escopo de Compartilhamento	SEPLAG/MG	Informações sobre as nove áreas de atuação do CSC.
Dados sobre Processo de Compras SEDS	ARMAZEM*	Relação dos processos de compras instruídos na SEDS entre 2012 e 2014.
Dados sobre Processos de Compras SEDS	ARMAZEM*	Relação dos processos de compras da SEDS por elemento item de despesa.

FONTE: Elaboração própria (*¹³)

¹³ Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

As entrevistas semiestruturadas ou semipadronizadas são caracterizadas pela elaboração prévia, por parte do pesquisador, de perguntas feitas aos atores envolvidos e que foram pré-selecionados. Seu objetivo é apurar as percepções dos entrevistados sobre o tema em estudo. Para Lakatos e Marconi (2011) as vantagens da entrevista semiestruturada são: maior flexibilidade e oportunidade de avaliar atitudes e comportamentos; coleta de dados importantes que não se encontram em fontes documentais e que são imprescindíveis para entendimento do problema estudado; e utilização de um roteiro, que possibilita maior comparabilidade dos dados e estruturação das respostas.

Sendo assim, foram realizadas cinco entrevistas, quatro com gerentes das duas unidades e uma com profissional técnico da área na SEDS. Devido a reestruturação de pessoal no CSC, bem como as demissões de contratados pelo Governo do Estado de Minas Gerais, não foi possível realizar a entrevista com o profissional técnico do CSC. A escolha destas é por estarem envolvidos diretamente com a implantação do CSC na Cidade Administrativa Tancredo Neves e/ ou relativos às mudanças operacionais ocorridas nos processos administrativos. Assim participaram três representantes da SEDS responsáveis pelo setor de compras do referido órgão, e dois representantes da SEPLAG/CSC, lotados no Núcleo de Gestão de Compras.

Todas as entrevistas foram realizadas após agendamento prévio com cada envolvido. Para isso foi utilizado o banco de dados do governo - webmail, onde se encontra informações profissionais dos servidores, e posteriormente o contato se deu via telefone e correio eletrônico. Para realização das entrevistas foi apresentado o tema e o propósito de tal estudo. Somente com a autorização do entrevistado foi realizada a gravação da entrevista. Este procedimento é realizado para que nenhum dado ou informação seja perdido ou distorcido durante a transcrição da entrevista. Para maior conforto dos mesmos e preservação da identidade, os nomes dos entrevistados não serão mencionados, e serão tratados por Entrevistado 1, Entrevistado 2, e assim por diante.

Com a análise de todo material coletado, dentre as revisões bibliográficas, documentações e entrevistas, foi possível evidenciar as perspectivas e contextualização dos envolvidos quanto a implantação do CSC na Cidade Administrativa, e a não incorporação de algumas compras da SEDS neste novo modelo organizacional de serviços compartilhados.

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

6.1. Centro de Serviços Compartilhados na Cidade Administrativa de Minas Gerais

A decisão sobre a implantação do CSC no Estado de Minas Gerais, só foi viável com as reformas ocorridas no ente federativo, denominadas Choque de Gestão, compreendidas entre 2003 e 2014 e com centralização dos órgãos e entidades da administração pública mineira na Cidade Administrativa. Sendo assim, somente após a transferência dos órgãos e entidades que, algumas questões gerenciais ineficientes ficaram mais evidentes, como a duplicação de estruturas, atividades e processos de suporte da área meio (THOMAZ, 2013).

Pautados sobre os preceitos da administração pública gerencial, e como forma de resolver os problemas de ineficiência da máquina pública, foi proposto a criação de um Projeto de implantação do CSC no Estado de Minas Gerais. Seu objetivo principal era melhorar os processos de suporte de área meio e viabilizar mais eficiência e aumento de produtividade da administração pública.

Vilhena, Brito e Valle (2014, p. 4), explicitam algumas considerações, bem como o objetivo da criação do CSC como sendo:

O CSC tem como principal objetivo combinar valor ótimo e eficiência com alta qualidade na prestação de serviços públicos das áreas de apoio. Espera-se reduzir investimentos e custos através da simplificação e padronização de processos, aumentar produtividade e excelência de serviços aos servidores internos com a redução de interferências. Além disso, o CSC irá permitir aos gestores maior foco nas atividades estratégicas.

Para que esta ideia de montar um projeto fosse realmente possível, foi realizado um estudo, e este foi deliberado com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Subsecretaria de Gestão Estratégica Governamental (SUGES). Foram realizadas visitas e pesquisas sobre outras organizações que implantaram o CSC. Em decorrência da inexistência destes centros no âmbito público brasileiro, fez-se necessária a realização de viagens internacionais, como em Portugal, Canadá, Estados Unidos e Austrália, para ter

maior conhecimento sobre a matéria na área pública (VILHENA; BRITO; VALLE, 2014).

Posteriormente foi realizado um chamamento público, onde as empresas foram convidadas a conhecer a ideia do governo e sugerir propostas para depois serem realizadas as contratações. No escopo prévio do Projeto CSC do governo mineiro, estava previsto a participação de todos os órgãos lotados na Cidade Administrativa, bem como explicitadas todas as possíveis atividades e fluxos que seriam operacionalizados pelo CSC (VILHENA, BRITTO e VALLE, 2014, p. 13)

Dentre eles, destacam:

- Execução de despesas;
- Gestão de compras;
- Gestão de *facilities*;
- Gestão do patrimônio;
- Gestão de repasse de recursos de saída; e
- Gestão de viagens e serviços.

Após a contratação da empresa de consultoria, que auxiliaria o governo de Minas Gerais na implantação do CSC, foi possível mensurar as três fases que compreenderia a implantação de um CSC público no Estado de Minas Gerais (VILHENA, BRITTO e VALLE, 2014, p. 17).

Fase 01 - Diagnóstico Detalhado

Esta Fase consiste na realização das seguintes atividades:

- Mapeamento e Análise de Processos atuais;
- Definição de Escopo, Definição de estrutura organizacional, operacional e responsabilidades;
- Estudo de viabilidade técnico-econômico (*business case*) – Mensuração dos ganhos de implementação e planejamento de implantação.

Fase 02 - Implantação:

Cujas atividades são:

- Desenho detalhado do modelo futuro dos processos escolhidos;
- Organização do espaço físico (relayout);
- Definição das equipes: mapeamento do perfil das pessoas e apontamentos;

- Planejamento da transição;
- Desenho dos acordos de níveis de serviços (ANS), indicadores e scripts de atendimento.

Fase 03 - Estabilização:

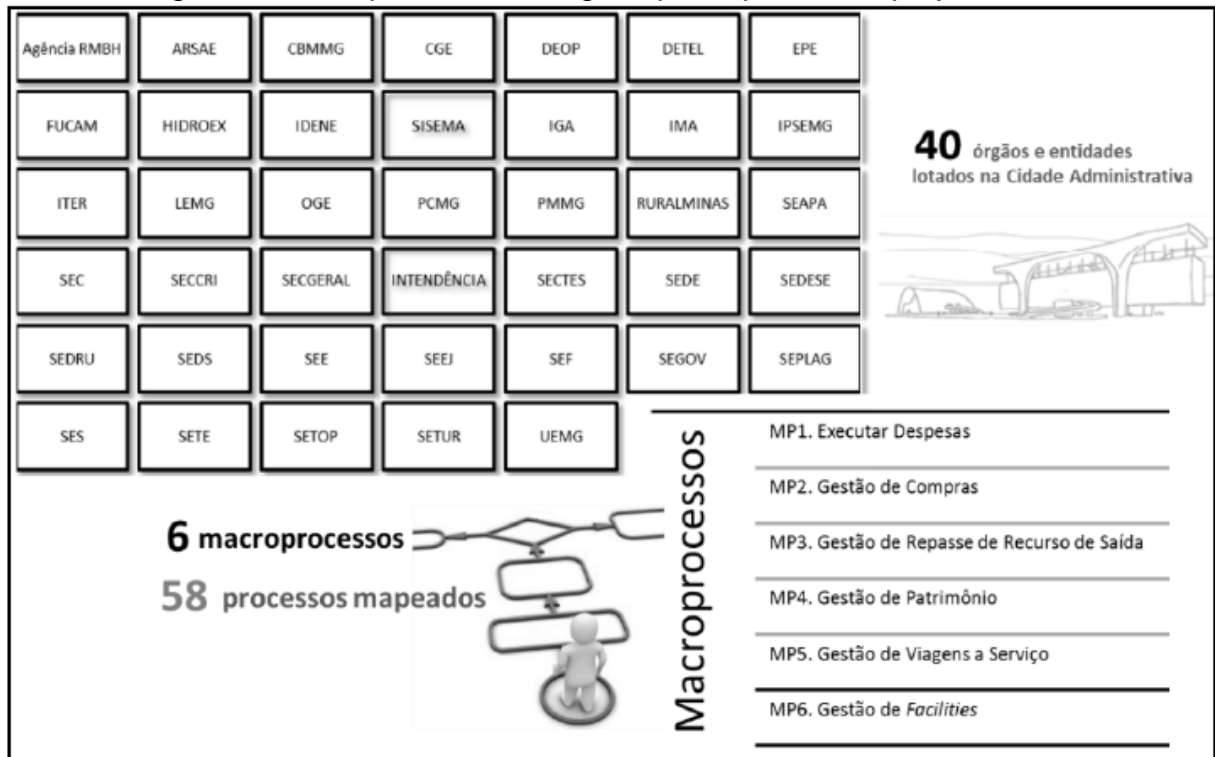
Está presente nesta fase as seguintes ações:

- Redesenho do modelo futuro dos processos escolhidos, avaliação e metodologia de melhoria contínua;
- Implantação de indicadores, avaliação e metodologia de melhoria contínua;
- Estruturação de acordos de níveis de serviços (ANS) e acordos de níveis de operacionais (ANO);
- Implantação do modelo de custeio;
- Revisão de políticas de relacionamento com o cliente;
- *Know-how* – Transferência de conhecimento e tecnologia para o Governo do Estado de Minas Gerais.

Durante a primeira fase, o Diagnóstico, foram analisados os 06 macroprocessos nos 40 órgãos lotados na Cidade Administrativa, como forma de avaliar a viabilidade econômico financeira da implantação do CSC, exemplificado na Figura 5.

Feito isso, através de análise de algumas variáveis, foi proposto uma nova estrutura de serviços centralizados e compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais, apresentados agora por núcleos, conforme Quadro 7 (VILHENA, BRITTO e VALLE, 2014, p. 28):

Figura 5- Macroprocessos e órgãos participantes do projeto CSC



FONTE: Minas Gerais (2013a)

Quadro 7- Núcleos da estrutura do CSC após fase de diagnóstico

<p>Núcleo de Execução de Despesas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anulação e liquidação a pagar; • Anulação de empenho da despesa e despesa orçamentária; • Empenhos emitidos; • Reforço de empenhos emitidos; • Liquidações orçamentárias registradas; • Ordem de pagamento registrada; • Restos a pagar cancelados; • Solicitações de diárias de viagens (Prestação de Contas).
<p>Núcleo de Serviços Administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bens móveis e materiais baixados por doação; • Bens móveis e materiais baixados por leilão; • Solicitação de diárias de viagens; • Solicitação de passagens aéreas.
<p>Núcleo de Gestão de Compras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aditivos/apostilas de contratos de fornecimento de serviços e materiais elaborados; • Atas publicadas no mês; • Cadastro de materiais e serviços realizados; • Compras geradas; • Compras geradas (Pesquisa de preço); • Contrato de fornecimento de materiais/serviços elaborados;

- Convenientes cadastrados (Inclusões e alterações).

Núcleo de Auditoria Setorial

- Notas técnicas elaboradas (Dispensa);
- Notas técnicas elaboradas (Inexigibilidade).

Núcleo de Assessoria Jurídica

- Bens móveis e materiais baixados por doação no sistema;
- Contrato de fornecimento de materiais/serviços elaborados;
- Pareceres jurídicos registrados.

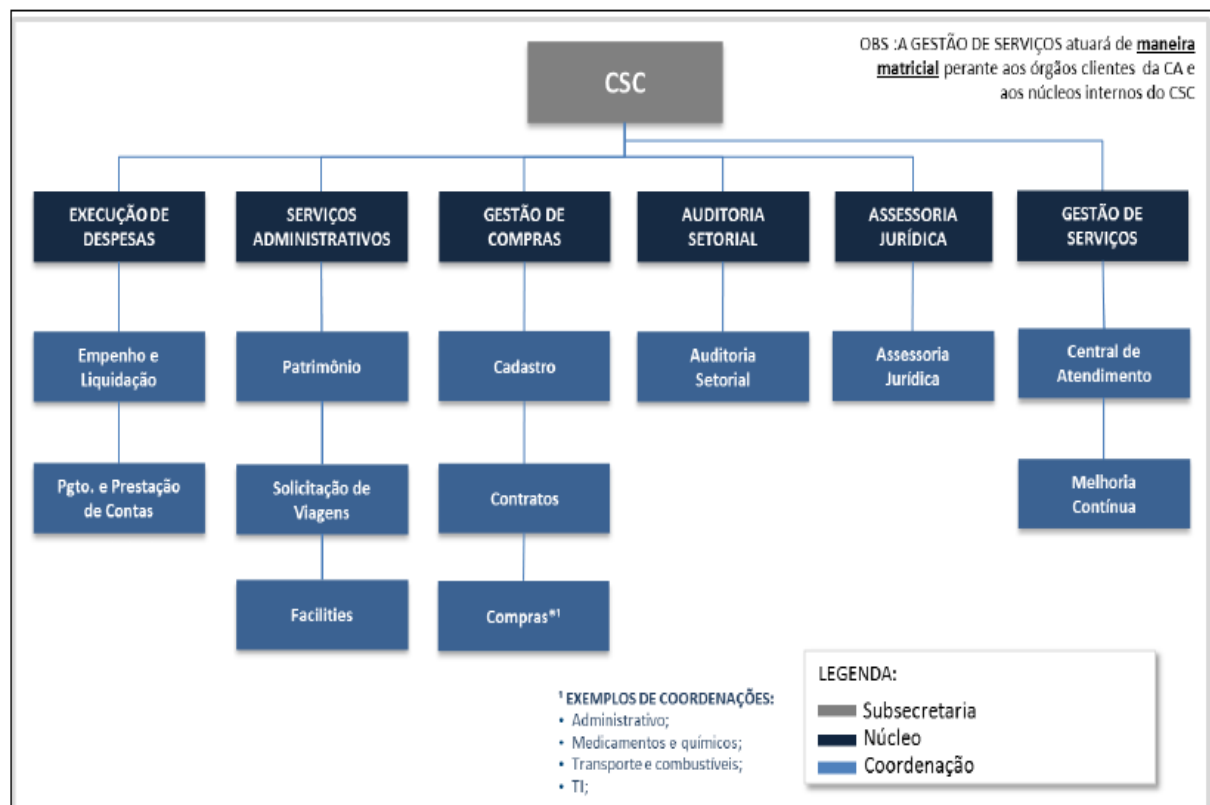
Núcleo de Gestão de Serviços

- Chamadas realizadas.

FONTE: MINAS GERAIS (2013a)

Por fim, a fase de diagnóstico detalhado termina com a formulação do organograma do CSC em Minas Gerais, que assim está estruturado:

Figura 6 – Organograma do CSC do Governo do Estado de Minas Gerais



FONTE: MINAS GERAIS (2013a)

O próximo passo delineado pelo Projeto CSC é a fase de implantação, que foi dividida em seis grandes etapas até o início das operações. Estas, conforme Vilhena, Brito e Valle (2014, p. 31), estão apresentadas abaixo:

- **Redesenho de processos;**

- **Especificações** – Referem-se ao desenvolvimento das oportunidades de melhorias de TI e são uma das principais alavancas de valor do Projeto CSC;
- **Composição da estrutura** – Denominada por “Xadrez de Pessoas”, resultará na distribuição de servidores e cargos de provimento em comissão do Governo, considerando os elegíveis ao CSC e as atividades não transacionais de área meio e finalísticas que permanecerão nos órgãos;
- **Desenvolvimento e Implantação;**
- **Treinamento** – Prevista para a realização de simulações prévias à entrada em operação do CSC. O desafio encontra-se na mobilização, preparação e execução adequada da grade de treinamentos para todos os atores envolvidos na operação do CSC ;
- **Início da operação.**

A operacionalização do CSC no Estado de Minas Gerais teve seu início em julho de 2014, e ficou acordado no Projeto e com os responsáveis pela implantação que esta etapa iria ocorrer em três ondas. A primeira ocorreria em julho de 2014, com a participação de 14 órgãos ou secretarias. Na segunda onda, a previsão de início era em setembro de 2014, onde integrariam ao projeto mais 10 órgãos e por último a terceira onda, com previsão de implantação em novembro de 2014, onde comporia os 12 restantes órgãos, totalizando as 36¹⁴ organizações participantes do CSC. A Figura7 representa como foi implantado estas três ondas:

Após determinação deste cenário, foi elaborado a missão e valores do CSC. Estes conceitos permitem orientar o desenvolvimento de estratégias e a definição de diretrizes da empresa e cria uma identidade organizacional. Ainda permitem uma visão mais clara dos objetivos pretendidos e reafirmam a necessidade de construção ou implantação de uma estrutura organizacional.

A missão proposta pelos responsáveis pela implantação do CSC é “Otimizar o desempenho na realização das atividades transacionais, conferindo a redução de custos, a desburocratização dos processos, maior agilidade e, sobretudo, aprimorando a qualidade dos serviços” (MINAS GERAIS, 2014b).

¹⁴ Em 2013, houve uma reestruturação dos órgãos e secretarias pertencentes ao Governo do Estado de Minas Gerais, sendo seu quadro reduzido de 40 para 36 organizações/secretarias.

Figura 7 - Ondas de implantação

JULHO 2014		SETEMBRO 2014		NOVEMBRO 2014	
ONDA 1		ONDA 2		ONDA 3	
RURALMINAS	SEPLAG	RMBH	SEC	DEOP	SECCRI
IMA	IPSEMG	ARSAE	SEDE	SETOP	SECGERAL
SEAPA	SEDESE	SEDRU	SEE	OGE	SEGOV
SEDS	FUCAM	HIDROEX	SECTES	SEDNOR (IDENE)	CGE
CBMMG	SETES	IGTEC	UEMG	SES	LEMG
PCMG	INTENDÊNCIA			ESCRITÓRIO	SEF
PMMG	SISEMA				

FONTE: Minas Gerais (2014b)

Com relação aos valores propostos na implantação do CSC mineiro, as palavras chave que representam a estrutura organizacional são: Eficiência, Economia, Agilidade, Qualidade, Simplificação e Inovação, conforme apresentado pela Figura 8:

Figura 8 - Valores do CSC mineiro



FONTE: Minas Gerais (2014b)

Em continuidade ao processo de implantação do CSC e delineando o objetivo do estudo, será focalizado o macroprocesso de compras, onde serão abordadas as atividades, etapas e procedimentos realizados no CSC, bem como as especificidades quanto à incorporação de algumas compras pela unidade centralizadora de serviços.

6.1.1. Núcleo de Gestão de Compras

Este núcleo engloba as atividades desde a criação do processo de compras até a homologação, onde será gerada uma ata. Conforme dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a Gestão de Compras está desmembrada em todas as ações abaixo: (MINAS GERAIS, 2014b)

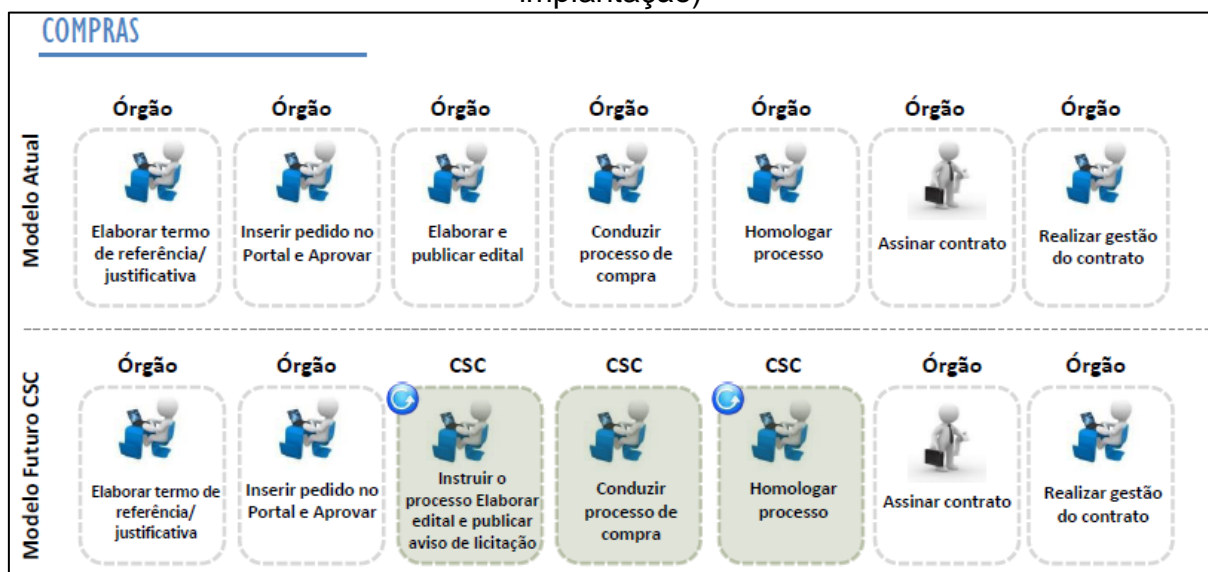
- Criar o processo de compra;
- Comprar por Dispensa ou Inexigibilidade;
- Comprar por Cotação Eletrônica de Preços (COTEP);
- Comprar por Pregão;
- Comprar por Tomada de Preço;
- Comprar por Carta Convite;
- Comprar por Concorrência;
- Comprar por Registro de Preço (RP);
- Criar Registro de Preço;
- Gestão de Ata de Registro de Preço;
- Cadastro de materiais e serviço.

Com a implantação do CSC, houve uma reestruturação dos processos e algumas mudanças fizeram-se necessárias para melhor conduzir cada procedimento da Gestão de Compras. Para que fossem regularizados os processos e competências deste novo instrumento, o governador Alberto Pinto Coelho assinou o Decreto nº 46.552 de 30 de junho de 2014. Seu objetivo é regulamentar o funcionamento do CSC e delinear as competências da nova organização, bem como de cada órgão participante.

Anteriormente a implantação do CSC, a Gestão de Compras era realizada exclusivamente pelo órgão demandante do bem ou serviço, ou seja, todas as atividades eram realizadas dentro do próprio órgão ou secretaria. Com a introdução

desta nova estrutura no Estado de Minas Gerais, algumas atividades ficaram sob responsabilidade do CSC e outras permaneceram em seus órgãos, secretarias ou entidades de origem. As Figuras 9 e 10 expressam estas mudanças e as competências, responsabilidades de cada órgão nesta nova conjuntura institucional.

Figura 9 - Modelo atual (antes da implantação) & Modelo futuro CSC (depois da implantação)



FONTE: Minas Gerais (2014b)

Conforme Minas Gerais (2014b) alguns benefícios são esperados com esta nova definição de competências, relativos aos processos e procedimentos. Dentre eles pode-se citar:

- Otimização do planejamento de compras, uma vez que o CSC será o centralizador de grande parte das compras do Governo;
- Sinergia e ganhos de escala nas compras governamentais, uma vez que grande parte da demanda de compras do Governo será centralizada no CSC;
- Aumento da quantidade de atas de registro de preço, com a consolidação de compras e conseqüente redução da quantidade de processos licitatórios;
- Especialização dos compradores por família de produtos permitindo uma maior dedicação e expertise de compras ao Estado.

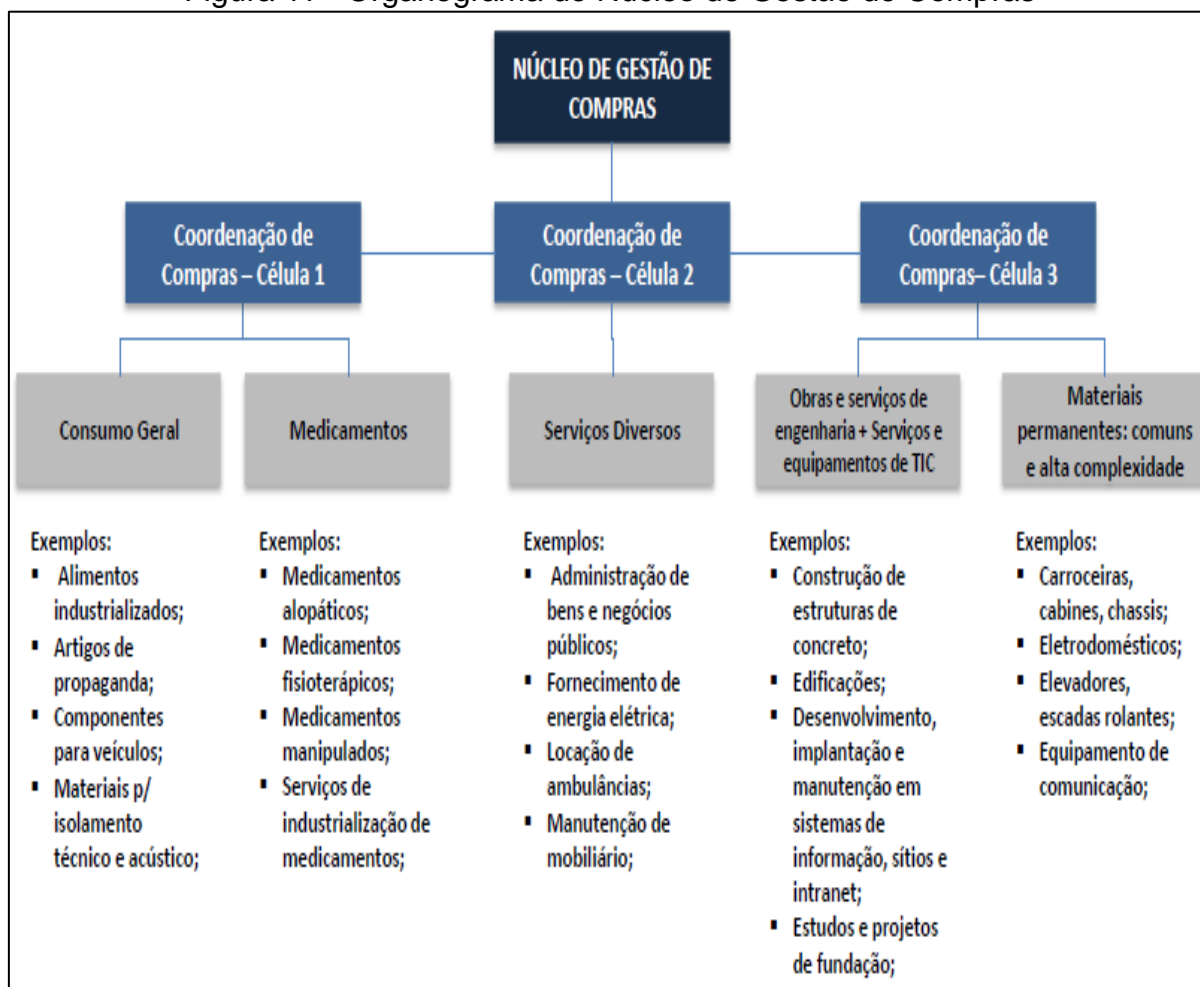
Figura 10 - Novas competências dos envolvidos na Gestão de Compras após implantação do CSC

CSC		ÓRGÃO
Criar pedido de Compra 5. Realizar pesquisa de preço para realização da compra 6. Analisar documentação do processo de compra e verificar divergências com unidade demandante 7. Elaborar minuta padrão de contrato (antes da licitação) 8. Cadastrar dados, analisar modalidade e gerar número do processo de compra 9. Vincular pedidos, inserir itens ao processo de compra		Criar pedido de Compra 1. Realizar planejamento Anual de Compras 2. Gerar solicitação/pedido de compra 3. Elaborar Termo de Referência e Justificativa 4. Aprovar dotação orçamentária
Comprar por Dispensa/Inexigibilidade 10. Conduzir processo de compra 11. Elaborar Ato de Ratificação 13. Publicar Ato de Ratificação 14. Aprovar processo de compra 15. Homologar processo 16. Cadastrar proposta vencedora	Comprar por COTEP 10. Conduzir processo de compra 11. Iniciar e conduzir sessão de lances 12. Aprovar processo de compra 13. Homologar processo	Comprar por Dispensa/Inexigibilidade 12. Assinar Ato de Ratificação
Comprar por registro de preço 12. Criar registro de preços no SIRP, convidar órgãos para participação 13. Realizar pesquisa de mercado 14. Elaborar edital 15. Publicar edital nos meios de comunicação 16. Elaborar ata de registro de preços e colher assinatura das partes envolvidas	Comprar por Tomada de preço / Carta Convite/ Concorrência 10. Conduzir processo de compra 11. Realizar sessão de abertura de envelopes 12. Elaborar e publicar ata de resultados 13. Homologar processo 14. Publicar homologação	Comprar por registro de preço 10. Solicitar criação de registro de preço 11. Elaborar ofício de solicitação de carona para unidade gestora e publicar intenção de carona no Portal de Compras Aprovar amostras (se necessário) <i>Fora do escopo CSC (especificidades de alguns órgãos):</i> . Realizar processo de credenciamento de oferta de cursos (Núcleo de Credenciamento) (SEE) . Comprar por registro de preço FNDES (SEE) . Compras emergenciais da Caixa escolar (Ex.: merenda e material escolar) (SEE) . Comprar medicamentos e materiais específicos de ações judiciais por dispensa/inexigibilidade de licitação (SES) . Comprar obras, projetos e serviços (DEOP) . Compras de alimentação, de kits para os detentos, aquisições de reposição almoxarifado e equipamentos de segurança do sistema prisional (SEDS)
	Comprar por pregão 10. Conduzir processo de compra 11. Cadastrar e conduzir pregão Gerenciar manifestações 12. Homologar processo	

FONTE: Minas Gerais (2014b)

Visando atingir os pontos mencionados, foi proposto que o Núcleo de Gestão de Compras, estivesse dividido em coordenações de compras, ou seja, as compras seriam subdivididas por objetos ou área de atividade. Isso garantiria maior especialização dos envolvidos em determinados tipos de compras, podendo identificar os vícios e irregularidades nos processos licitatórios, sanar qualquer dúvida de fornecedores e proporcionar maior eficiência nas aquisições do Estado. A Figura 11 representa como este núcleo ficaria representado.

Figura 11 - Organograma do Núcleo de Gestão de Compras



FONTE: MINAS GERAIS (2014b)

Com relação a algumas especificidades da implantação e operacionalização do modelo de Gestão de Compras, é importante mencionar que, algumas restrições foram feitas quanto à execução de compras pelo CSC, ou seja, os procedimentos para aquisição de alguns bens e serviços permaneceram sendo executados pela secretaria demandante ou órgão de origem. A formalização ou regimento dessa excepcionalidade está prevista no Decreto nº 46.552/ 2014, em seu art. 8º:

Art. 8º - No que tange à formalização dos processos de compras, não compete ao CSC:

I - realizar processo de credenciamento de oferta de cursos da SEE;

II - realizar processo de locação de Imóveis da SEE;

III - realizar compras por registro de preço com verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;

IV - processar compras por dispensa ou inexigibilidade da Caixa-Escolar realizadas pelo Órgão Central da SEE;

V - compras realizadas via Caixa-Escolar;

VI - realizar compras de medicamentos, materiais e serviços específicos decorrentes de determinações judiciais da SES;

VII - realiza compras relacionadas aos contratos assistenciais da SES;

VIII - realizar compras e contratação de obras e de projetos e serviços relacionados as obras do DEOP;

IX - realizar compras de kits e alimentação para os detentos do Sistema Prisional;

X - aquisições de reposição de almoxarifado de equipamentos de segurança do sistema prisional e do sistema sócio educativo;

XI - kit e alimentação do sistema sócio educativo;

XII - realizar compras da Governadoria referentes a administração dos Palácios;

XIII - realização de contratação de Parcerias Público-Privadas;

XIV - realizar concessão de transportes da SETOP; e

XV - realizar processos de concessão de patrocínio por inexigibilidade e contratação de empresas de comunicação e publicidade da SEGOV (grifo nosso) (MINAS GERAIS, 2014a).

Embasado nesta excepcionalidade sobre o processo de Gestão de Compras do CSC, este estudo objetiva realizar a análise da Secretaria de Estado de Defesa Social onde todos os procedimentos/atividades relativos às aquisições de kit pessoais aos detentos e adolescentes em conflito com a lei, alimentação para sistema prisional e socioeducativo e produtos do almoxarifado e de segurança do sistema prisional e socioeducativo, permaneceram em sua competência.

Para isso serão apresentados algumas informações básicas da SEDS e, posteriormente, algumas informações e dados sobre as compras realizadas por ela entre 2012 e 2014.

6.2. A Secretaria de Estado de Defesa Social

A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi criada em 2003, quando foram unificadas as Secretarias de Estado de Segurança Pública e de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Sua missão é promover a segurança da população em Minas Gerais, desenvolvendo ações de prevenção à criminalidade, integração operacional dos órgãos de Defesa Social, custódia e reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, proporcionando a melhoria da qualidade de vida das pessoas (SEDS, 2008).

A regulamentação de sua organização está presente no Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014, onde em seu art. 2º está contemplada sua finalidade e competência.

Art. 2º A SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe: [...]

II - **elaborar, coordenar e gerir a política prisional**, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social, mediante gestão direta e mecanismos de cogestão;

III - **elaborar, coordenar e gerir a política de atendimento às medidas socioeducativas**, visando a proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para sua ressocialização; [...]

VI - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do **planejamento operacional**; [...] (MINAS GERAIS, 2014c) (grifo nosso).

A apresentação da estrutura organizacional da SEDS, está presente no Art.11 do documento supracitado. Em seu inciso XV, são apresentadas as superintendências que fazem parte da Subsecretaria de Inovação e Logística, parte importante para a pesquisa.

XV - Subsecretaria de Inovação e Logística do Sistema de Defesa Social:

a) Superintendência de Infraestrutura e Logística:

1. Diretoria de Projetos de Infraestrutura;

2. Diretoria de Acompanhamento de Obras e Manutenção;

3. Diretoria de Logística e Serviços Gerais; e

4. Diretoria de Material e Patrimônio;

b) Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças [...];

c) Superintendência de Recursos Humanos [...]. (MINAS GERAIS, 2014c) (grifo nosso)

Esta superintendência grifada acima é responsável pelas aquisições da Secretaria de Estado de Defesa Social e participa de algumas compras conjuntamente com outros órgãos do Sistema de Defesa Social. Conforme o decreto citado, em seu Art. 108, são apresentados suas finalidades e competências.

Art. 108. A Superintendência de Infraestrutura e Logística – SIEL – tem por finalidade garantir o efetivo gerenciamento das ações voltadas para infraestrutura, sejam elas ligadas a projetos ou obras civis, gestão da frota, serviços gerais, material e patrimônio, competindo-lhe: [...]

V - coordenar os procedimentos referentes à gestão de material e patrimônio, desde o planejamento anual de compras até o descarte de materiais, passando pela licitação, estocagem e distribuição (MINAS GERAIS, 2014c).

O planejamento anual de compras é realizado ao final do ano anterior as aquisições, onde são definidos os objetos e serviços, bem como as quantidades a serem contratadas. As áreas específicas da secretaria solicitam, ao longo do ano planejado, as demandas e posteriormente são aglutinados os processos de compra

semelhantes. Dentre os materiais mais solicitados está a alimentação para penitenciárias, presídios, cadeias, centro de internações e socioeducativos.

Outros itens referem-se à manutenção destas pessoas no Sistema de Defesa Social, como colchões, cobertores, materiais de higiene pessoal (sabonetes, papel higiênico, pasta dental, escovas de dente, absorventes, etc), uniformes, calçados (chinelos e/ou tênis), bem como materiais para oficinas de trabalho. Nestas oficinas, presentes em algumas unidades, ocorrem fabricação de vassouras, pães, móveis, produção de colchões¹⁵, uniformes, dentre outras.

O restante das aquisições são materiais de limpeza, como desinfetantes, sabão em pó, detergentes; de escritório, como folhas, envelopes, canetas, lápis, tintas de impressora, etc; e materiais de segurança, como coletes a prova de bala, cassetetes, algumas armas de menor calibre, munição; por fim é destinado uma pequena quantia dos recursos para contratação de empresas especializadas em manutenção predial, elétrica, hidráulica das unidades sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Defesa Social. Vale destacar que, quando ocorre investimentos do Governo Federal ou de parcerias com outras instituições, algumas modernizações no Sistema são realizadas. Dentre as principais aquisições, tem-se automóveis, mobiliário, informática, equipamentos modernos, etc.

Alguns materiais como colchoes, cobertores, uniformes e demais produtos de maior durabilidade são entregues aos detentos e adolescentes em conflito com a lei uma vez por ano. Enquanto que materiais de higiene pessoal, bem como materiais de escritório são encaminhados trimestralmente às unidades do Sistema Defesa Social, conforme demanda apresentada pelos diretores. A alimentação como um todo é essencial para a sobrevivência destes pessoas sobre tutela do Estado, sendo assim, são oferecidas refeições e lanches diariamente, conforme especificado pela Justiça e pelos Direitos Humanos, sendo feito um cardápio balanceado por nutricionistas na hora da contratação do serviço.

Através da análise das compras realizadas pela SEDS entre os anos de 2012 e 2014. foi possível ter uma noção dos objetos adquiridos pela Secretaria, bem como as modalidades licitatórias mais utilizadas e o tipo de recurso utilizado para as contratações. Desta forma, as compras destinadas à alimentação das unidades do sistema de defesa social ganhou maior relevância, tendo em vista ser o principal

¹⁵ O Estado de Minas Gerais está tentando inserir a produção de colchões inflamáveis em uma das unidades prisionais, de maneira a diminuir custos e fornecer trabalho aos cidadãos sobre sua tutela.

objeto contratado pela Secretaria e uma das exceções quanto à realização das compras pelo CSC mineiro.

6.3. Cenário das Compras Realizadas pela SEDS

A maioria das aquisições da SEDS são materiais de segurança, contratação de serviço de alimentação, materiais de higiene, roupas, cobertores colchoes, dentre outros, que são destinados ao atendimento e manutenção de adultos e adolescentes privados de liberdade. Conforme Entrevistado 4 estes “bens, materiais e serviços adquiridos pela SEDS são, em sua maioria, muito específicos, perante as compras realizadas pelo Estado como um todo.” Portanto, são de suma importância, pois:

São estratégicos para a secretaria, pois a alimentação, bem como o kit preso, você não pode ficar um dia sem o fornecimento, já que o Estado é responsável pela tutela do detento e do adolescente em conflito com a lei. E a não aquisição destes em tempo hábil, pode provocar situações de riscos em unidades prisionais. (Entrevistado 3)

A alimentação, o kit preso e os materiais de segurança são muito importantes, pois o atendimento tem que ser imediato. Caso contrário poderá causar reclamações dos envolvidos, insatisfação, motins, rebeliões e colocar em perigo os funcionários e a população próxima da unidade. (Entrevistado 1)

Sendo assim, a SEDS realizava o planejamento de suas compras com antecedência e seguia todos os trâmites legais para a realização dos procedimentos necessários, de maneira que não houvesse falhas. As etapas para que isso fosse possível, perpassava desde o planejamento e solicitação do pedido de compra, até a homologação e solicitação de autorização de fornecimento. Conforme um dos entrevistados da SEDS, os principais passos para realização das compras eram:

Inicialmente a área demandante fazia o planejamento de compra, juntamente com a Diretoria de Material e Patrimônio (DMP). Quando o setor solicitava o objeto a ser adquirido, a DMP fazia a vinculação da solicitação com o planejamento. Posteriormente eram coletados, pela área, os três orçamentos que eram juntados com o pedido, a justificativa e a disponibilidade orçamentária do ordenador de despesa. Estes documentos eram encaminhados para a DMP para uma prévia análise, e caso existisse processos comuns, esses eram unificados, de forma a não ocorrer licitação duplicada e reduzir os custos das aquisições. Este processo era encaminhado para o jurídico para verificação legal do certame e era produzido o edital. A Comissão Permanente de Licitação (CPL) recebia o processo e publicava o edital. Após o prazo especificado em lei eram

realizados os procedimentos licitatórios e homologado o certame. Caso existisse contrato, todo o processo era encaminhado para a diretoria de contratos, onde eram coletadas as assinaturas. Feito isso, todo processo retornava para área para que pudessem ser emitidas as autorizações de fornecimento. (Entrevistado 3)

Os dados das compras da SEDS realizadas entre 2012 e 2014 foram cedidos gentilmente por profissionais da área e para isso, eles utilizaram o Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (Armazém), onde foram extraídos os dados brutos. Na compilação dos mesmos, foram excluídas as compras realizadas em parceria com outros órgãos e a modalidade “Outras Contratações”, que conforme técnicos, os processos estão contemplados em outra modalidade mencionada no relatório. Sendo assim o cenário das compras públicas, especificadas por modalidades, pertencente à SEDS, durante o período analisado, está bem representado na Tabela 1.

Tabela 1 – Valores (em reais) das compras da SEDS, por modalidade licitatória – Minas Gerais, 2012 a 2014.

MODALIDADE	2012		2013		2014	
	Nº PROCES SOS	VALORES	Nº PROCES SOS	VALORES	Nº PROCES SOS	VALORES
Pregão	147	R\$ 159.403.631,96	161	R\$ 204.780.056,26	87	R\$ 212.723.761,90
RP	181	R\$ 42.854.279,35	156	R\$ 104.503.385,05	109	R\$ 23.380.705,26
Dispensa	40	R\$ 68.073.394,23	25	R\$ 21.308.032,82	12	R\$ 7.166.353,58
Inexigibilidade	14	R\$ 2.666.686,08	20	R\$ 1.873.462,02	10	R\$ 392.168,18
Concorrência	2	R\$ 66.665.993,38	1	R\$ -	0	R\$ -
Convite	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -
Tomada de Preços	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -
Cotação Eletrônica	73	R\$ 164.644,33	30	R\$ 82.380,67	16	R\$ 59.736,47
Compra direta	6	R\$ 22.194,39	3	R\$ 17.014,96	0	R\$ -
TOTAL	463	R\$ 339.850.823,72	396	R\$ 332.564.331,78	234	R\$ 243.722.725,39

Fonte: Elaboração própria a partir dados do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Observa-se que dentre as modalidades e formas de aquisição de bens e serviços apresentados, o pregão é o que apresenta maior representatividade, ou seja, é meio mais utilizado nos procedimentos licitatórios. Isso é explicado pelo fato de que, os “Registros de Preços” serem instrumentos onde se utiliza a modalidade pregão ou concorrência. Sabendo-se, pois que a concorrência possui suas

especificidades e cujos valores são mais relevantes, ou seja, mais difíceis de serem contratados, subentende-se que, maioria dos processos de RP mencionados nos dados são provenientes de pregão.

Ainda durante os três anos analisados, observa-se que os gastos tiveram ligeira queda, principalmente no comparativo entre os anos de 2012 e 2013. Com relação à queda mais vertiginosa, entre 2013 e 2014, o fato está ligado ao período de restrição orçamentária e financeira, que o Estado de Minas Gerais estava vivenciando. Este indício é visível quando se analisa a Tabela 1, em que há uma redução drástica do número de processos, ou seja, caiu quase pela metade o número de processos instruídos, e no quantitativo gasto onde esta queda representa mais de 28% dos recursos, entre 2012 e 2014.

Outro importante dado, retirado do Armazém, é relativo à especificação do gasto orçamentário, conforme apresentado na Tabela 2. Este viabiliza a análise de quais bens e serviços foram contratados com recursos advindos de investimento ou recursos para custeio do Sistema de Defesa Social.

Tabela 2 – Valores (em reais) dos gastos com custeio do Sistema de Defesa Social – Minas Gerais, 2012 a 2014.

	2012	2013	2014
COMPRAS TOTAIS	R\$ 339.850.823,72	R\$ 332.564.331,78	R\$ 243.722.725,39
VALORES COM CUSTEIO	R\$ 279.046.900,50	R\$ 268.118.738,60	R\$ 241.861.463,10
VALORES RELATIVOS (EM %)	82,11%	80,62%	99,24%

Fonte: Elaboração própria a partir dados do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Para os valores de investimento, recursos advindos em sua maioria de operações de crédito, o ano de 2013 foi o que apresentou maior gasto em compras, ou seja, do montante gasto, quase 20% foram advindos de empréstimos e ou cedidos por emendas parlamentares. Entretanto, devido ao cenário desfavorável do ano de 2014, com as questões eleitorais e políticas conjuntamente com a crise econômica que assolava o país, isso acabou afetando muito os investimentos da Secretaria. Prova disso, que em 2014, menos de 1% dos gastos totais da SEDS foram provenientes de operações de crédito.

Detalhando-se mais as despesas referente ao custeio da SEDS, na Tabela 3 foi observado que grande parte do valor gasto é destinado à contratação de serviço de alimentação, e aquisições materiais, essenciais a permanência e sobrevivência de detentos e adolescentes em conflito com a lei. Ganha-se destaque, a contratação

de serviço de alimentação, que em 2012 cerca de 40% das aquisições tinham o objetivo à contratação deste serviço. Sendo ainda importante destacar que, em 2013, esta porcentagem aumenta para 45%, e em 2014 passa-se para 65% dos gastos com custeio.

Tabela 3 – Valores (em reais) gastos, por modalidade licitatória, com alimentação na SEDS - Minas Gerais, 2012 a 2014.

ALIMENTAÇÃO	2012		2013		2014	
	Nº PROCES SOS	VALORES	Nº PROCES SOS	VALORES	Nº PROCES SOS	VALORES
Pregão	54	R\$ 108.784.121,74	73	R\$ 113.149.882,83	52	R\$ 153.051.140,83
Dispensa	11	R\$ 3.387.419,37	7	R\$ 6.415.754,50	5	R\$ 3.523.179,42
Compra direta			1	R\$ 7.995,00		
TOTAL	65	R\$ 112.171.541,11	81	R\$ 119.573.632,33	57	R\$ 156.574.320,25

Fonte: Elaboração própria a partir dados do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Este cenário deve-se em grande parte ao aumento do número de adultos e adolescentes inseridos em cadeias, presídios, penitenciárias e centro socioeducativos. Vale ainda destacar o aumento do quantitativo das unidades assumidas e criadas pela SEDS. Conforme os Decretos 45.870 de dezembro de 2011 e, Decreto 46.647 de novembro de 2014, ambos com o objetivo de regulamentação da Secretaria, foram incorporadas ao sistema 27 unidades do sistema prisional e 6 unidades do sistema socioeducativo, durante o período analisado. Sendo assim, a SEDS mantém um total de 169 unidades sob sua responsabilidade.

Considerando o exposto e a conjuntura de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados na Cidade Administrativa, em setembro de 2013, em uma das reuniões com os responsáveis pela implantação do Projeto CSC, a Subsecretária de Inovação e Logística indagou sobre a ida das atividades estratégicas dos órgãos para o CSC. A mesma mencionou que “papel higiênico, kit preso e alimentação não podem faltar no sistema prisional, uma vez que pode vir a acarretar rebeliões nos presídios. Nestes casos, as ações da sociedade podem gerar aquisições sob mandado jurídico.” Ainda acrescentou que “as aquisições de almoxarifado e equipamentos de segurança totalizam 40% das aquisições da SEDS.” E, por fim, mostrou-se muito preocupada, com a possibilidade de o CSC não

possuir mão de obra especializada para realizar as aquisições demandadas pelos presos. (documentos cedidos pela SEDS)

Complementando este assunto, um dos entrevistados relatou que:

“a motivação para estas deliberações está no grau de importância destes materiais, pois são itens estratégicos que não podem faltar ou demorar no atendimento, e que como nós sabemos, o CSC foi feito para atendimento do Estado como um todo, e não as especificidades de cada órgão. Neste sentido, seria temeroso migrarmos estas compras para o CSC durante sua fase de implantação” (Entrevistado 3).

Conforme as alegações e posterior regulamentação do Decreto 46.552/2014 sobre a permanência da execução de algumas licitações na SEDS, é que se fez necessário o entendimento de como ocorreram às compras da SEDS realizadas pelo CSC nestes seis meses de funcionamento do órgão centralizador. Para isso, foram analisados os dados, retirados também do Armazém de Informações da Administração Pública sobre as aquisições da SEDS, apresentando os pontos positivos e negativos mencionados pelos entrevistados

6.4. Cenário das Compras da SEDS Executadas pelo CSC

O conceito de serviços compartilhados expressos por vários autores visam atingir objetivos claros de padronização, ganho de escala, economia, sucesso na realização das atividades meio. Neste sentido, a implantação do CSC mineiro permitiu que “as compras do Estado de Minas Gerais ficassem mais padronizadas e foi possível agrupar os processos semelhantes de maneira a garantir maior economia e controle por parte do ente governamental” (Entrevistado 3). Para isso acontecer, houve uma reestruturação na forma de conduzir as compras, modificando os procedimentos anteriormente utilizados. O Entrevistado 4 exemplifica como é processado as compras pelo CSC.

Nós temos que cumprir algumas etapas. O primeiro passo é a definição do órgão de qual objeto comprar. Posteriormente é solicitado ao CSC a coleta dos três orçamentos que irão compor o pedido de compra. Este é encaminhado para o órgão, onde será realizado o pedido de compra via portal e são juntados ao processo a disponibilidade orçamentária, o termo de referencia e a justificativa para aquisição. Estes documentos são

encaminhados para o CSC via SIGED e são analisados por um técnico da área, para averiguar se não há nenhuma inconsistência. Imediatamente o responsável da área de compras delibera com o técnico sobre o termo de referência e é criado edital. Todo o processo é encaminhado para o jurídico, para aprovação e retorna ao Núcleo de Compras para divulgação na imprensa oficial e posterior execução da licitação. (Entrevistado 4)

Em conformidade com o exposto, algumas críticas foram realizadas, pelos entrevistados, quanto a esta remodelagem e como isto impactou fortemente os órgãos. Dentre elas destaca a percepção do Entrevistado 4 e Entrevistado 2.

Em geral, o impacto foi muito grande, porque as diretorias de compras, áreas de compras dos órgãos foram esvaziadas, e os processos de compras passaram a ser de competência do CSC. Os órgãos ficaram com elaboração do termo de referência, pedido e autorização da compra, enquanto os outros procedimentos ficaram sob responsabilidade do CSC. Então os órgãos perderam estas atividades e muitos servidores vieram para o CSC. (Entrevistado 4)

As mudanças na área de compras impactaram negativamente na SEDS. Inicialmente foi pensado como seria o fluxo dentro do CSC, mas não foi delimitado como este fluxo aconteceria dentro do órgão. Então a secretaria virou uma loucura, porque aqui as pessoas não sabiam o que fazer e a quem reportar, e ao mesmo tempo, as pessoas que ficaram na secretaria não sabiam responder as demandas, que eram pertinentes a servidores cedidos para o CSC. Virou uma miscelânea de atores dentro da secretaria, sem informação. Fora isso, o sentimento é que levaram as pessoas, mas o trabalho interno continuou o mesmo. Neste sentido, nós tivemos uma desoneração da equipe, mas o fluxo continuou o mesmo, permanecendo a mesma quantidade de serviço. (Entrevistado 2)

Estes aspectos foram apontados pela pesquisa realizada pela Accenture¹⁶ citada por Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010), onde o maior gargalo do setor público quanto à implantação de um novo instrumento está na fragilidade da força de trabalho. Para isso deve-se ter maior preocupação com a realocação de pessoas e com frequentes treinamentos para todos os envolvidos.

Neste ínterim, foram extraídos do banco de dados Armazém as compras da SEDS, realizadas pelo CSC. O cenário obtido, disponível na Tabela 4, foi que, em seis meses de operação, somente 1,2% do valor total das aquisições da SEDS, foram executadas pelo CSC. Não pode-se esquecer que o Estado de Minas Gerais passava por um período de restrição orçamentária, período eleitoral e ficou muito prejudicado com a crise financeira que persistiu no Brasil, diminuindo drasticamente o número de processos licitados. Este percentual, equivale aproximadamente a 50%

¹⁶ _____. *Rites of Passage: How to Launch a Successful Shared Services Program in the Public Sector*. New York: Accenture, 2005b

dos valores previstos a serem contratados, pois alguns processos não obtiveram o resultado esperado.

Tabela 4 – Valores (em reais) das compras da SEDS licitadas pelo CSC – Minas Gerais, jul.- dez./2014.

MODALIDADE	Nº PROCESSOS	VALORES	
Pregão	3	R\$	-
RP	7	R\$	2.963.633,05
Dispensa	3	R\$	131.851,85
Inexigibilidade	6	R\$	18.594,76
Cotação Eletrônica	4	R\$	10.462,40
TOTAL	23	R\$	3.124.542,06

Fonte: Elaboração própria a partir dados do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Ainda conforme Tabela 4, a modalidade que ganha destaque nas compras realizadas pelo CSC, é o Registro de Preços, pois representa mais de 90% dos valores gastos com as aquisições do período. Sendo que somente 7 processos de RP para realização de compra foram realizados pelo CSC no período, contrapondo muito o cenário de compras da SEDS, onde totalizaram mais de 100 processos de RP no ano de 2014. Caso singular com relação ao quantitativo de processos, pois o número de processos de inexigibilidade é bem próximo do número de RP, ou seja, existe uma diferença de uma unidade de processos instruídos, sendo que na Secretaria a inexigibilidade corresponde a menos de um décimo dos processos de RP instruídos no ano de 2014. Com relação à modalidade pregão, um dado curioso foi que, nenhum processo obteve o sucesso esperado. Isso está relacionado, em sua maioria, a falhas na estruturação do processo como um todo. O Quadro 8 exemplifica estas situações.

Sendo assim, a importância dada pela SEDS quanto à realização do processo de compra através das modalidades “pregão” e “RP” não é averiguada no órgão centralizador. Além disso foi demonstrado que muitas mudanças quanto a execução do procedimento licitatório pregão necessitam de realinhamento e colaboração de todos os envolvidos. Nos três pregões analisados, os anulados tiveram motivos de vício ou irregularidades no edital, enquanto que nos outros, fracassos, podem ter ocorrido falha na elaboração do termo de referência e má especificação do objeto, de maneira que mais empresas pudessem participar do certame. Todos os problemas averiguados de certa forma tem a ver com a falta de treinamento da

SEDS e ao mal planejamento e elaboração do termo de referência, entregue ao órgão centralizador.

Quadro 8 – Pregões realizados pelo CSC de compras da SEDS – Minas Gerais, jul. a dez. /2014.

UNIDADE DE COMPRA	PROCESSO /ANO	LOTES	SITUAÇÃO	MOTIVO
1501557	0095/2014	1	ANULADO	Vício na fase de adjudicação, inconsistência na documentação.
		2	ANULADO	
		3	ANULADO	
1501560	0013/2014	1	FRACASSADO	Somente uma empresa participou do certame e não apresentou toda documentação solicitada.
	0014/2014	1	ANULADO	Vício no pedido de compra.
		2	FRACASSADO	Lance superou o valor de referência. Conforme área, os dados do termo de referência foram enviados trocados.
		3	FRACASSADO	
		4	FRACASSADO	
		5	FRACASSADO	
6	FRACASSADO			

Fonte: Elaboração própria a partir dados do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais.

Para um dos entrevistados o maior gargalo das compras realizadas pelo CSC é a “falta de planejamento dos órgãos, a dificuldade em planejar, definir o quanto precisam, fazer uma especificação mais detalhada e com informações mais precisas”. Para ele o compartilhamento de serviços “são duas forças muito grandes e quando os técnicos dos órgãos fazem suas especificações e o termo de referência chega ao CSC mais bem elaborado, o sucesso do pregão é evidente”. (Entrevistado 4)

Entretanto, por outro lado, o Entrevistado 3 expõe que:

A participação do CSC na definição do objeto é nenhuma, eles eximiram de toda a responsabilidade. Apesar da demanda ter partido da área, nem sempre existem pessoas especialistas em tudo. Seria interessante o CSC criar uma célula de especialistas em determinadas compras e não deixar os órgãos definirem por conta própria, até mesmo porque a definição do objeto e suas especificações interferem na compra. (Entrevistado 3)

Isto demonstra o que foi exposto por Janssen e Joha (2007) e por Ramos (2005), como possíveis problemas e riscos que a organização está sujeita a passar quando decide implantar um CSC. Eles mencionaram dentre estes fatores, a falta de participação e motivação dos *Stakeholders* (agentes interessados); instabilidade e

falta de especificação dos serviços; ausência de interface com as unidades de negócio; falta de mecanismo de governança; falta de administração quanto aos aspectos culturais e necessidade de um melhor alinhamento de processos, como pontos-chaves que devem ser trabalhados e observados na implantação de centro de compartilhamento de serviços.

Outros fatores foram mencionados pelos entrevistados e são relevantes para o contexto, pois influenciam na eficiência das compras realizadas pelo CSC. Dentre eles pode-se citar: o excesso de formalismo, dificuldade de comunicação com o órgão centralizador, falta de qualificação dos servidores e não cumprimento dos prazos estipulados (Entrevistados 1 e 3). Com relação ao quadro de pessoas, o Entrevistado 5, aponta que “o ponto fraco do CSC foi a realocação das pessoas. Vieram poucos profissionais para atuar no CSC, além disso faltam pessoas disponíveis e capacitadas. Este último quesito, está atrelado a falta de treinamento adequado para os selecionados que iriam atuar no setor.” Estes dizeres reforçam as teorias apresentadas pelos autores Janssen e Joha (2006), Ramos (2005), e Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010).

Em geral, os entrevistados apontam que a ideia de implantação do CSC no Estado de Minas Gerais é “muito boa, inovadora e necessita ser aprimorada [...] é uma boa iniciativa para os órgãos conversarem e integrarem mais, do estado profissionalizar a compra pública” (Entrevistado 3). Entretanto, na prática deve-se ter um realinhamento dos procedimentos e entendimento do papel dos envolvidos (Entrevistado 2). O Entrevistado 5, relata em exemplo, desta falta de alinhamento.

Quando houve a implantação, cada órgão fazia seu termo de referência e encaminhava os mesmos em períodos diferentes. Não havia um controle do planejamento de cada órgão, logo os processos semelhantes, de aquisições bem parecidas não podiam ser aglutinados em um único documento. Assim os procedimentos não estavam alinhados ao objetivo da implantação do CSC (Entrevistado 5).

Retomando a questão das compras específicas da SEDS, o Entrevistado 4 reconhece a grandiosidade de demandas por compras pelo CSC, a necessidade de capacitação dos servidores diretamente ligados a este setor e conclui que, a deliberação sobre a permanência das compras específicas em seus órgãos de origem, no primeiro momento, era necessária, uma vez que os órgãos tinham um conhecimento técnico e uma expertise no segmento, o que não era verificado no

CSC. Complementando, o Entrevistado 5, relata que “neste momento não era correto a adesão destes itens. Deveríamos deixar algumas coisas sob responsabilidade do órgão de forma a não comprometer o CSC e o próprio órgão também.”

Por fim, para o Entrevistado 4, a visão das compras do CSC deve ser ampliada, sendo contemplados os procedimentos desde o planejamento até o descarte. Para isso a Subsecretaria do CSC está fazendo uma parceria com uma Superintendência da SEPLAG, que detém o conhecimento em Logística, normatização de compras, licitações, contratos e gestão do patrimônio do Estado. Isso possibilitará um olhar da cadeia de suprimento como um todo, de forma a realizar as aquisições e do Estado de maneira sustentável e eficiente.

A ideia da implantação do CSC no Governo de Minas Gerais, a partir da experiência da SEDS, revela a importância que esta inovação tem para o serviço público e como ela surgiu para agregar valor nos procedimentos do Estado, visando atender de melhor forma os funcionários e anseios dos cidadãos. Entretanto, foi averiguado que existe uma necessidade de aprimoramento das atividades prestadas pelo órgão, bem como das secretarias envolvidas. Primeiramente deve-se reforçar os treinamentos dos órgãos solicitantes e dos servidores lotados no CSC. Realocar pessoas conforme conhecimento e especialidade na execução de tarefas. Contratar pessoas especializadas em determinados assuntos de maneira a tornar mais eficiente as compras governamentais. Realizar um planejamento adequado de maneira que possa aglutinar as compras semelhantes de diversas secretarias, ganhando assim em escala, qualidade e economia. Futuramente, após acompanhamento e sucesso das transações realizadas pelo órgão centralizador, trazer para esta organização os objetos que ficaram fora do escopo de compartilhamento de compras públicas, completando assim a função e objetivo da adesão deste instrumento pelo Estado de Minas Gerais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve o objetivo de analisar o processo de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados no Estado de Minas Gerais, focalizando os processos de compra da administração pública mineira e explorando as especificidades das aquisições que não foram incorporadas ao projeto de compartilhamento de serviços.

Este empreendedorismo do Estado de Minas Gerais só foi possível com as reformas ocorridas no ente, principalmente com a construção de um centro administrativo. Isso propiciou a centralização dos órgãos e permitiu identificar ineficiências da máquina pública, como é o caso da duplicação de processos da área meio. Neste ínterim, em 2014 foi implantado o Centro de Serviços Compartilhados que tem o objetivo de permitir o aumento da eficiência da administração através de medidas de padronização, ganho de escala e integração dos processos organizacionais.

O referencial teórico expôs como surgiu a necessidade de reforma do Estado brasileiro ao longo dos anos e como isso impactou diretamente na reforma gerencial de Minas Gerais, fato imprescindível para as mudanças governamentais ocorridas nos últimos anos. Posteriormente foi realizado um panorama das compras públicas e como esta tem se tornado relevante para cumprimento das demandas constantes da sociedade. As atualizações das legislações bem como a forma processual de realizar o ato licitatório vêm sendo aprimorada de maneira a cumprir com as premissas esperadas com a reforma gerencial, ou seja, de um Estado eficiente e voltado para o cidadão. Por fim foi relatado um processo de modernização das empresas privadas que devido ao sucesso quanto aos objetivos pretendidos, foi trazido para o setor público. Este instrumento é o Centro de Serviços Compartilhados, que foi implantado em Minas Gerais e é o foco deste estudo.

Dentre as especificidades apresentadas na descrição do processo de implantação do CSC mineiro, destacam-se as do Núcleo de Compras, em que alguns objetos ficaram sob responsabilidade do órgão demandante. Estes produtos, bens e serviços possuem características específicas e dependem de uma expertise na realização do procedimento licitatório. Neste sentido, alguns objetos de determinadas secretarias ficaram fora do escopo do projeto de implantação do CSC,

e a Secretaria de Estado de Defesa Social foi uma delas, onde as aquisições de material de segurança, prestação de serviço de alimentação e kits para adolescentes em conflito com a lei e detentos, permaneceram sendo realizadas na própria secretaria.

Através da análise de dados e da percepção dos entrevistados, foi possível analisar os pontos fortes e fracos do processo de implantação, bem como o impacto nas secretarias e as futuras melhorias que devem ser realizadas no órgão centralizador. Dentre os pontos fortes citados, a ideia da centralização das compras, ganho de escala, qualidade e eficiência são os mais relevantes. Além disso tem a maior aproximação entre secretarias e melhor prestação de serviço ao cidadão. Com relação aos pontos fracos, tem-se a falta de treinamento dos servidores nas duas pontas, ou seja, secretarias e CSC, má alocação de funcionários em determinados setores, pouco planejamento das compras, deficiência dos meios de comunicação e dificuldade de acesso ao órgão centralizador. Houve uma crítica quanto ao processo de implantação e como ficou estruturada as secretarias após este processo, com a permanência de alguns serviços, diminuição do quadro de funcionários e desconhecimento de todos os procedimentos a serem realizados.

Desta maneira, pode-se reafirmar que, os produtos, bens e serviços do Sistema de Defesa Social são muito específicos e que mereciam, neste primeiro momento de implantação, de um tratamento diferenciado na execução do procedimento licitatório. Sendo assim, somente a secretaria demandante teria conhecimento e expertise no assunto e, portanto as compras destes objetos ficariam sob sua competência.

Entretanto, vale ressaltar que esta expertise de funcionários e da própria secretaria, em um futuro próximo, deverá vir a compor o CSC, de maneira que, os servidores possam ser realocados para o órgão centralizador ou caso necessário realizar a contratação de pessoas especializadas, devidamente treinadas.

Por fim, houve um consenso de que a ideia de implantar um Centro de Serviços Compartilhados no Estado de Minas Gerais é inovadora e vem a aprimorar as ações do Estado, de maneira a profissionalizar as compras públicas e trazer eficiência para os atos administrativos. Contudo, muitas mudanças ainda devem ocorrer para que este alinhamento, entre Secretarias e Centro de Serviços Compartilhados, funcione conforme os objetivos pretendidos. Devem ser minimizados os formalismos e certas burocracias que impedem as ações autônomas

da máquina pública e afetam diretamente na eficácia dos procedimentos licitatórios. Ademais, é necessário uma capacitação mais intensa das pessoas diretamente envolvidas no planejamento e solicitação de compras. O planejamento em conjunto é umas das ferramentas mais importantes para a gestão de compras, pois permite o maior ganho de escala e conseqüentemente maior economia do gasto público.

É importante mencionar que, este estudo contemplou a fase de implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Estado de Minas Gerais, ou seja, os seis primeiros meses de sua constituição, em que o governo mineiro passava por crise financeira, de restrição orçamentária e por intensa contenção de gastos. Sendo assim, poucos processos licitatórios foram realizados pelo órgão centralizador e dificilmente poderiam ser realizadas análises quanto ao cumprimento de objetivos esperados. Por isso, muitas evidências e circunstâncias poderão vir a surgir e possivelmente serão temas de próximas pesquisas. O acompanhamento e controle das funções e atividades exercidas pelo CSC ainda estão em fase embrionária, sendo imprescindível o conhecimento destas para que possam ser tomadas futuras decisões sobre o órgão centralizador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Fundação ENAP, 1997.

ABRÚCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Edição Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, 2007.

ALVES-MAZZOTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Thomson, 1999.

ANASTASIA, Antonio A. Antecedentes e origens do Choque de Gestão. In: VILHENA, R.; MARTINS, H.; MARINI, C. (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. p.13-17

ARAÚJO, Letícia M.; RODRIGUES, Maria Isabel A. A relação dos princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, jan/mar 2012. v.63, n.1, p.43-62.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 93 f. Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

BERGERON, B. **Essentials of shared services**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão eletrônico**: decreto nº 5 450, de 31 de maio de 2005, lei nº 10 520, de 17 de julho de 2002. 2. ed. ver. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2005.

BORGES, Thiago Bernardo. A construção do Alinhamento Estratégico no Estado de Minas Gerais. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública – Painel 6 – Instrumentos inovadores na gestão estratégica de recursos e ações governamentais: lições aprendidas do modelo adotado pelo governo de Minas Gerais**. Brasília/ DF, março 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, novembro 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>

Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> Acesso em: 22 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 12 527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art.37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 03 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, janeiro 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A reforma da Gestão Pública. **Correio Brasiliense**, 2 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 67, jul-set., 1997.

BRESSER-PERERIA, Luiz C. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S. Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259

BRESSER –PEREIRA, Luiz C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *In*: PETRUCCI. V., SCHWARZ. L.(org.) **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C; SPINK, P.(orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRULON, V.; DARBILLY, L.V.C.; SIMÕES, J.M.. O Choque de Gestão: Uma análise a luz da participação da sociedade civil. **IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF: Maio de 2011.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo didático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed., rev., ampl. e atualizada até 03.01.2012. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

COELHO, Renata R. **Modelo de gestão de mensuração de nível de serviço para processos de suprimento em centros de serviços compartilhados no âmbito da Administração Pública**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte.

CRETELLA JR, José. **Das licitações públicas**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DIAS, Ana G. Caldeira. A Gestão por trás do Choque de Gestão: Um estudo da reforma gerencial no governo de Minas Gerais (2003 – 2012). **VI Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília/DF. Abril de 2013.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. .

DOMINGUES, Bernadete L. **O Princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Especialista em Finanças e Contabilidade Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

FARIA. Edimur F. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 7ª ed. revisada e ampliada. Atualizada de acordo com a Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FARIA, Ana Cristina de; GONÇALVES, Marco Antônio. Serviços Compartilhados: Estudo de Caso em Uma Empresa de Vitaminas – A Área de Custos no Brasil e a Prestação de Serviços para Treze Países da América Latina. In: **30º Encontro ANPAD**. Anais.. Salvador, setembro de 2006.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n.2, p. 195-216, abr./jun. 2005.

FERREIRA. C.M.M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania. In: PETRUCCI. V., SCHWARZ. L.(org.) **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999

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

Guerreiro Ramos, Alberto (1971) A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, 4(2), julho 1970.

GUIMARÃES, Tadeu, ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento *In: VILHENA, R.; MARTINS, H.; MARINI, C. (org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. p.38-45

HAGLER, C; BIANCO, D. **Estudo de Maturidade de Centros de Serviços Compartilhados no Brasil.** TOTVS, 2012.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. **International Journal of Information Management**, v. 26, n. 2, p.102-116, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 991p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.1308 p.

LACERDA, Luiz Carlos Neiva. **Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal.** 2012. Mestrado em Administração. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, julho de 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnica de Pesquisa.** 3º ed. Rev. e Ampl. São Paulo: Atlas, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** 6º ed. Rev. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber:** manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARTINS, Georgia P. da Silva. **Compras públicas sustentáveis:** o quesito sustentabilidade nas compras da Fundação Hemominas. 2013. Monografia pós graduação (Especialista em Administração Pública). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2013.

MARTINS, V. P.; AMARAL, F. P. A Consolidação da Prática de Serviços Compartilhados. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios – eGesta.** V.4, n.1. jan.- mar./2008, p158-189.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato Administrativo.** 14ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38ª.ed.. Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICHAELIS. Dicionário de português *online*. **Significado de “moral”**. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>> Acesso em: 26/11/2014.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 44 786 de 18 de abril de 2008**. Contém o Regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 45.870 de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 46.552 de 30 de junho de 2014**. Regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados – CSC. 2014 a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao>> Acesso em: 22 nov. 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 46.647 de 11 de novembro de 2014**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. 2014 c. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

MINAS GERAIS. **Diagnóstico CSC: Relatório de Análise Financeira**. Seplag: Belo Horizonte, 2013a.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2008-2011>>. Acesso em 13 abr. 2015.

MINAS GERAIS. **Termo de Abertura: Centro de serviços compartilhados**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Julho 2013b.

MINAS GERAIS. **Visão dos Processos para o Demandante – Compras e Contratos – Multiplicador**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: Belo Horizonte, 2014b.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: Comentários a Lei nº 8.666/93, artigo por artigo alterada pela Lei 8.883/94**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

NEVES. F.S.; MELO. F.C.S. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. In: **XII Congresso Internacional do CLAD**. Santo Domingo, República Dominicana, out./nov. 2007.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior**. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga: revisão técnica de Jorge A. Garcia Gomes. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989 – 35ª reimpressão.

QUEIROZ, G.M.; CKAGNAZAROFF, I.B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p.679-705, maio/jun., 2010.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared services**: mining for corporate gold. London: Financial Times Prentice Hall, 2000.

RAMOS, L. J. T. **Serviços Compartilhados como forma de Estruturação Organizacional**. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Salvador, 2005.

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

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar/abr., 2009.

SEDS – **Secretaria de Estado de Defesa Social**. Missão, atualizado em 26 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/sobre/institucional/missao-e-valores>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

THOMAZ, A.R., **Centro de Serviços Compartilhados**: A Experiência do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4. ed.rev, ampl. e atual. Brasília, 2010.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. Os acordos de resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, Brasília: Consad, 1, 2008.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

VILHENA, R. M. P.; GUIMARÃES, E. Cidade administrativa de Minas Gerais: maior eficiência e economia para a gestão pública e suas contratações. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública. Anais...** Brasília: Consad, 2010

VILHENA, R. M. P.; BRITO, A. R.; VALLE, A. C. C. A. Implantação de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no Governo do Estado de Minas Gerais: Pioneirismo, Desafios, Modernizações e Inovações. In: **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Painel nº22 – Experiências Inovadoras no Estado de Minas Gerais:

Gestão para Resultados Municipais, Centro de Serviços Compartilhados e Sustentabilidade. Brasília: Consad 2014.

YIN, R.K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.