

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

FÁBIO BRUNO PIMENTA

Indicadores de desempenho em compras públicas: revisão da literatura
e proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Volta Redonda - RJ
2022

FÁBIO BRUNO PIMENTA

Indicadores de desempenho em compras públicas: revisão da literatura e proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, PROFIAP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Ivan Carlin Passos

Volta Redonda - RJ
2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P644i Pimenta, Fábio Bruno
Indicadores de desempenho em compras públicas : revisão da literatura e proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial / Fábio Bruno Pimenta ; Ivan Carlin Passos, orientador. Volta Redonda, 2022.
124 f.

Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PGPPD.2022.mp.05186329703>

1. Indicador de desempenho. 2. Licitação. 3. Administração pública. 4. Gestão por processos. 5. Produção intelectual. I. Carlin Passos, Ivan, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

RESUMO

Compras públicas são importantes para a economia, execução de políticas públicas e, principalmente, para o funcionamento de órgãos e entes governamentais, como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial. A demanda da sociedade por melhores serviços pelo Estado, em contraste aos recursos cada vez mais escassos para atendê-la, suscita a adoção de práticas gerenciais que aperfeiçoem a alocação dos recursos públicos. Nesse contexto, para uma adequada gestão das compras públicas, surge como questão a ser investigada que indicadores de desempenho devem ser adotados para o monitoramento, medição e avaliação desses processos de compras. Na ausência de indicadores formalmente estabelecidos no INPI, o presente trabalho procurou identificá-los através de pesquisa documental na legislação vigente e pesquisa bibliográfica em artigos científicos e trabalhos acadêmicos, e testá-los com dados extraídos de processos de compras do Instituto e realizados no triênio 2018-2020. A análise dos resultados se deu à luz das características necessárias para formulação de um indicador de desempenho estabelecidas no referencial teórico e previstas na metodologia. Como resultado, não foi encontrado na legislação qualquer indicador de desempenho expressamente definido, embora a recente Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 consigna a necessidade de implementá-los. Na pesquisa bibliográfica foram encontrados vinte e dois indicadores, embora nenhum possa ser considerado como indicador de desempenho após análise de suas características, metas e objetivos. O trabalho propõe, então, dois novos indicadores para implantação de um sistema de medição de desempenho no INPI, um alinhado ao planejamento de novas contratações e prorrogações, e outro, ao princípio da continuidade do serviço público. Propõe-se, também, a contagem de prazos para contratação, indicador comumente utilizado na literatura, mas de forma ajustada à realidade do objeto contratado e à etapa do processo.

Palavras-chave: indicadores, desempenho, compras públicas

ABSTRACT

Public procurement are important for the economy, implementation of public policies and, mainly, for the functioning of government agencies and entities, such as the National Institute of Industrial Property. Society's demand for better services by the State, in contrast to the increasingly scarce resources to meet it, prompts the adoption of managerial practices that improve the allocation of public resources. In this context, for an adequate management of public procurement, the question to be investigated arises which performance indicators should be adopted for the monitoring, measurement and evaluation of these procurement processes. In the absence of indicators formally established at the INPI, the present work sought to identify them through documental research in the current legislation and bibliographic research in scientific articles and academic works, and to test them with data extracted from the Institute's procurement processes and carried out in the triennium 2018-2020. The analysis of the results took place in the light of the characteristics necessary to formulate a performance indicator established in the theoretical framework and provided in the methodology. As a result, no expressly defined performance indicator was found in the legislation, although the recent Ordinance SEGES/ME No. 8,678/2021 establishes the need to implement them. In the bibliographic research, twenty-two indicators were found, although none can be considered as a performance indicator after analyzing its characteristics, goals and objectives. The work then proposes two new indicators for the implementation of a performance measurement system at the INPI, one aligned with the planning of new hires and extensions, and the other, with the principle of continuity of the public service. It is also proposed to count deadlines for contracting, an indicator commonly used in the literature, but in a way that is adjusted to the reality of the contracted object and to the stage of the process.

Key words: indicators, performance, public procurement

LISTA DE ABREVIACES

AGU	Advocacia-Geral da Unio
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Model and Notation</i>
FNQ	Fundao Nacional da Qualidade
IN	Instruo Normativa
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ME	Ministério da Economia
NGP	Nova Gesto Pública
NSP	Novo Servio Público
PCA	Plano de Contrataes Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administrao Pública em Rede Nacional
RDC	Regime Diferenciado de Compras Públicas
SEGES	Secretaria de Gesto
SEI	Sistema Eletrônico de Informaes
SGD	Secretaria de Governo Digital
SMD	Sistema de Medidao de Desempenho
SISP	Sistema de Administrao dos Recursos de Tecnologia da Informao
TCU	Tribunal de Contas da Unio
TIC	Tecnologia da Informao e Comunicao
TQM	<i>Total Quality Management</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre *procurement*, *supplier management* e *purchasing*

Figura 2 – Ciclo de BPM unificado

Figura 3 – Exemplo de elementos gráficos para modelagem do processo

Figura 4 – Exemplo de processo utilizando notação BPMN

Figura 5 – Ciclo simplificado do processo de compras públicas

Figura 6 – Etapas da pesquisa

Figura 7 – Quadro de avaliação de indicadores de desempenho

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Princípios-chave do Novo Serviço Público
- Quadro 2 – Comparativo entre setores público e privado: fatores relacionados às estratégias de compras
- Quadro 3 – Ciclo do BPM segundo Juran e De Feo (2010)
- Quadro 4 – Atividades desenvolvidas nas quatro fases do ciclo de BPM proposto por Weske (2019)
- Quadro 5 – Comparativo entre dados, informações e indicadores
- Quadro 6 – Características necessárias em um indicador
- Quadro 7 – Tipos de indicadores e suas características
- Quadro 8 – Principais erros na implementação de um sistema de medição de desempenho
- Quadro 9 – Portfólio Bibliográfico de Araújo, Matos e Ensslin (2020)
- Quadro 10 – KPIs e suas medidas
- Quadro 11 – Legislação selecionada
- Quadro 12 – Características a serem identificadas nos indicadores de desempenho
- Quadro 13 – Resultado da busca de termos na legislação
- Quadro 14 – Resultado da busca no catálogo de Teses e Dissertações da CAPES
- Quadro 15 – Indicador 1: satisfação final do usuário (MENDES, 2019)
- Quadro 16 – Indicador 2: contratos com advertência (MENDES, 2019)c
- Quadro 17 – Indicador 3: contratos com aditivos (MENDES, 2019)
- Quadro 18 – Indicador 4: contratos com multas (MENDES, 2019)
- Quadro 19 – Indicador 5: contratos cancelados (MENDES, 2019)
- Quadro 20 – Indicador 6: tempo estimado desde a abertura do processo até a publicação do Edital (MENDES, 2019)
- Quadro 21 – Indicador 7: tempo de tramitação entre a publicação do edital e a homologação do resultado (MENDES, 2019)
- Quadro 22 – Indicador 8: licitações desertas (MENDES, 2019)
- Quadro 23 – Indicador 9: licitações impugnadas (MENDES, 2019)
- Quadro 24 – Indicador 10: contrato com micro e pequena empresa (MENDES, 2019)
- Quadro 25 – Indicador 11: compras sustentáveis (MENDES, 2019)
- Quadro 26 – Indicador 12: diferença entre o preço de referência e o preço homologado (MENDES, 2019)

- Quadro 27 – Indicador 1: taxa de itens desertos nas licitações (SILVA, 2019)
- Quadro 28 – Indicador 2: percentual de itens fracassados nas licitações (SILVA, 2019)
- Quadro 29 – Indicador 3: taxa de participação de micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)
- Quadro 30 – Indicador 4: taxa de sucesso na participação do segmento das micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)
- Quadro 31 – Indicador 5: taxa total de economia gerada no processo (SILVA, 2019)
- Quadro 32 – Indicador 6: percentual de pregões adiados (SILVA, 2019)
- Quadro 33 – Indicador 7: percentual de pregões suspensos (SILVA, 2019)
- Quadro 34 – Indicador 8: taxa de processos licitatórios adjudicados (SILVA, 2019)
- Quadro 35 – Indicador 9: taxa de itens vencidos por micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)
- Quadro 36 – Indicador 10: taxa de compras de produtos e de serviços sustentáveis (SILVA, 2019)
- Quadro 37 – Proposta de indicador para acompanhamento do PCA
- Quadro 38 – Proposta de indicador para acompanhamento de serviços descontinuados
- Quadro 39 – Resultado consolidado da busca de termos na legislação

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Resultado da busca de termos na legislação

Anexo 2 – Relatório técnico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. OBJETIVOS	14
1.1.1. Objetivo geral	14
1.1.2. Objetivos específicos	14
1.2. JUSTIFICATIVA.....	14
1.2.1. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	15
1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1.1. Modelos teóricos de administração pública	19
2.1.2. Reformas do Estado: da burocracia para o modelo gerencial no Brasil	23
2.1.3. Modernas correntes teóricas sobre administração pública	25
2.2. A FUNÇÃO COMPRAS	27
2.2.1. Uma questão de terminologia	28
2.2.2. Compras públicas: quais as principais diferenças?	30
2.2.3. Compras públicas no Brasil e o dever de licitar	32
2.2.3.1. Princípios das compras públicas no Brasil	34
2.2.3.2. Evolução da legislação sobre compras públicas no Brasil	35
2.3. GESTÃO POR PROCESSOS.....	37
2.3.1. Movimentos que impulsionaram a orientação por processos	38
2.3.1.1. A disseminação da gestão da qualidade total	38
2.3.1.2. O avanço dos sistemas integrados de informações.....	40
2.3.2. A difusão do <i>business process management</i> - bpm	40
2.3.2.1. O ciclo da gestão por processos	42
2.3.2.2. Avaliação do desempenho de processos	46
2.3.2.3. Indicadores	47
2.3.2.4. Critérios para seleção de indicadores	48
2.3.2.5. Sistema de medição de desempenho	49
2.4. O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS	52
2.4.1. Etapas do processo de compras	53
2.4.2. Avaliação de desempenho em compras públicas	57
2.4.2.1. Indicadores de desempenho em compras públicas.....	60

3. METODOLOGIA	64
3.1. CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA.....	64
3.1.1. Etapas da pesquisa	65
3.2. PESQUISA DOCUMENTAL NA LEGISLAÇÃO	65
3.3. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA EM ARTIGOS CIENTÍFICOS E TRABALHOS ACADÊMICOS	67
3.4. TESTE DOS INDICADORES ENCONTRADOS EM PROCESSOS DE COMPRAS	67
3.5. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO.....	68
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	70
4.1. RESULTADO DA PESQUISA DOCUMENTAL	70
4.2. RESULTADO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	71
4.3. EXTRAÇÃO E ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	73
5. PROPOSTA DE INDICADORES	92
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	99
ANEXO I - RESULTADO DA BUSCA DE TERMOS NA LEGISLAÇÃO	105
ANEXO II - RELATÓRIO TÉCNICO.....	113

1. INTRODUÇÃO

Toda organização, pública ou privada, precisa adquirir bens e contratar serviços que serão empregados em suas atividades finalísticas ou de suporte. Como Johnson e Flynn (2015, p. 45) afirmam, nenhuma organização é totalmente autossuficiente. Até o menor escritório precisa de espaço físico, luz, água, material de expediente, telefone, mobília e mais uma infinidade de suprimentos para seu funcionamento. Aqueles itens que não são produzidos internamente precisam ser comprados. Mesmo aqueles que são, precisarão, invariavelmente, de matéria prima ou outros componentes vendidos por fornecedores externos. Assim, comprar pode ser considerado um dos processos-chave em qualquer organização.

No contexto estatal, o atendimento à demanda contínua da sociedade por melhores serviços públicos, a ampliação do alcance de cidadãos beneficiados por políticas públicas e a qualidade e eficiência na alocação dos recursos necessários, geralmente escassos, dependem, em grande parte, do sucesso de processos licitatórios, instrumentos pelos quais o Estado dota seus órgãos e entes de recursos materiais e humanos para consecução de suas funções.

Segundo dados do Painel de Compras do governo federal brasileiro, que compila os dados de órgãos e entes públicos que utilizam os sistemas federais de compras, somente em 2020 foram homologados, ou seja, autorizados e reconhecidos, aproximadamente R\$ 109.000.000.000,00¹ (cento e nove bilhões de reais) em aquisições e contratações. Considerando-se também os contratos já existentes e as demais esferas governamentais, é possível estimar que os gastos anuais do Brasil com compras e contratações, apesar de eventuais imprecisões e ausência de dados consolidados, estejam em torno de 10-20% do Produto Interno Bruto (PIB) (ZAGO, 2018; COSTA E TERRA, 2019).

Tal montante demonstra o impacto e relevância das compras governamentais na economia e, em decorrência, a importância de disponibilizar aos gestores públicos e à própria sociedade ferramentas que permitam monitorar, medir e analisar os resultados dos processos licitatórios e obter informações que auxiliem na tomada de decisão, melhoria dos procedimentos e controle administrativo e social.

A preocupação com o monitoramento de processos licitatórios também deriva da adoção, sobretudo a partir da década de 1990, de uma visão mais gerencial no trato da coisa pública, cujos contornos procedimentais, em substituição ao modelo burocrático até então

¹ Conforme dados disponibilizados no Painel na última atualização de 06/03/2021. Disponível em painelcompras.economia.gov.br.

dominante envolvem, dentre outros, a definição de objetivos a serem atingidos, a medição do desempenho, o controle por resultados *a posteriori*, em substituição ao controle rígido e passo a passo dos processos administrativos, e uma concepção de administração pública voltada para o atendimento do cidadão ou do usuário ao invés de voltada para si e sua própria estrutura (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Conforme Slack *et al* (2013), medir o desempenho é um pré-requisito para julgar se um processo é bom, ruim ou indiferente. Para Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), os indicadores são importantes ferramentas de acompanhamento de processos que têm como objetivos identificar atividades ou procedimentos que não estão dando resultados esperados, corrigir desvios e facilitar a identificação e implementação de melhorias. Ainda, são componentes essenciais dos mais variados tipos de sistemas de medição do desempenho organizacional (FRANSCISCHINI e FRANCISCHINI, 2017).

No entanto, como bem alertam Franceschini, Galetto e Maisano (2019), é mais fácil falar sobre construção e implementação de um sistema de medição do que propriamente fazê-lo e pô-lo em prática. Para os autores, o ponto crucial reside na dificuldade de identificar os indicadores que representam adequadamente o processo.

Em compras públicas essa dificuldade também está presente, agravada pela ausência de estudos mais específicos. Segundo Reis e Cabral (2018), apesar de existir uma literatura crescente abordando o uso de plataformas eletrônicas de compras públicas e seus impactos na simplificação dos procedimentos licitatórios e redução dos preços contratados, temas como indicadores de desempenho das compras públicas ainda permanecem pouco explorados.

Assim, reconhecendo a importância das compras públicas para a economia e a execução de políticas públicas e entendendo a razão de monitorá-las, medi-las e avaliá-las, especialmente num contexto gerencial, surge como problema a ser investigado o que efetivamente medir ou, mais especificamente, ***que indicadores de desempenho devem ser adotados para monitoramento, medição e avaliação de processos de compras públicas?***

Para responder essa questão, o presente trabalho propõe uma pesquisa na legislação referente a compras públicas e em artigos científicos e trabalhos acadêmicos que tratam desse tema a fim de identificar indicadores de desempenho previamente estabelecidos ou desenvolvidos em outros estudos, testá-los em dados coletados de processos licitatórios do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e analisar os resultados obtidos à luz da literatura trazida no referencial teórico, apresentando, ainda, eventuais melhorias naqueles indicadores identificados ou novos indicadores mais adequados para o objeto de estudo.

1.1. OBJETIVOS

O presente trabalho tem os seguintes objetivos:

1.1.1. Objetivo geral

Identificar, analisar e propor indicadores de desempenho para monitoramento, medição e avaliação de processos de compras públicas.

1.1.2. Objetivos específicos

- Identificar eventual lei ou norma infralegal que estabeleça indicadores de desempenho em compras públicas;
- Identificar indicadores de desempenho em compras públicas propostos em artigos científicos e trabalhos acadêmicos;
- Aplicar os indicadores de desempenho eventualmente identificados na lei, em normas infralegais, artigos científicos ou trabalhos acadêmicos em processos de compras do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI realizados no triênio 2018-2020;
- Analisar os indicadores e os resultados apresentados;
- Propor o aperfeiçoamento de eventuais indicadores de desempenho identificados e/ou a criação de novos;

1.2. JUSTIFICATIVA

O impacto econômico e social das compras públicas bem como sua importância para o funcionamento das atividades estatais, por si só, justificam a contínua pesquisa por melhores práticas de monitoramento, medição e avaliação de desempenho dos processos licitatórios.

Além disso, o presente trabalho surge de uma necessidade institucional observada pelo autor ao longo dos últimos dois anos à frente da Coordenação de Aquisições, Licitações e Contratos do INPI, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Economia. Ocorre que, apesar dos processos de compras terem suas etapas monitoradas e vários dados serem

coletados durante o ano, o Instituto não possui indicadores, sobretudo de desempenho, estabelecidos.

E tal ausência parece não ser exclusividade do INPI conforme já observado por Reis e Cabral (2018), razão pela qual se espera, com o presente trabalho, contribuir para o preenchimento dessa lacuna identificada nos estudos sobre indicadores de desempenho em compras públicas.

Este trabalho também colabora com o avanço dos estudos sobre indicadores em compras públicas de uma forma geral ao consolidar numa mesma pesquisa o atual estado da arte desse objeto e tê-lo analisado com dados de processos licitatórios reais, o que permite um aprofundamento das discussões sobre o que é de fato relevante para o monitoramento, medição e avaliação do desempenho desses processos.

O objeto de pesquisa está alinhado aos objetivos estabelecidos para o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), que estabelece no Parágrafo único, Art. 1º de seu Regimento Nacional:

Parágrafo único. O Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) tem como objetivo capacitar profissionais para o exercício da prática administrativa avançada nas organizações públicas, **contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas e disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública.** A área de concentração do PROFIAP é a área de Administração Pública. (Grifo do Autor)

Por fim, no campo da aplicação prática, o resultado do trabalho servirá como base para a formulação e implementação de um sistema de medição de desempenho das compras do INPI.

1.2.1. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI

O INPI é uma Autarquia Federal criada pela Lei nº 5.648, de 11/12/1970, vinculada atualmente ao Ministério da Economia e tem como finalidade:

Art. 2º O INPI tem por finalidade principal executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica, bem como pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de

convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial. (Lei 5.648, de 11/12/1970).

No triênio 2018-2020 foram homologados mais de 40 milhões de reais em novas contratações, todas através de Pregão Eletrônico, para aquisição de materiais e serviços necessários para o funcionamento do Instituto.

Não é exagero afirmar, em decorrência, que a função social, econômica, jurídica e técnica do Instituto são, no mínimo, indiretamente influenciadas pelos seus processos de compras, com sérias repercussões, por exemplo, em garantias de direitos patentários, de marcas ou impacto na pesquisa e desenvolvimento nacionais caso seus serviços não possam ser prestados à sociedade adequadamente, seja por problemas em licitações ou na execução de contratos.

Além disso, o INPI subordina-se aos mesmos normativos federais que os demais órgãos e entes da administração direta e indireta, o que permite a possibilidade de comparar resultados obtidos em estudos no âmbito do Instituto com outras organizações públicas para aqueles temas comuns a toda Administração Pública, como o processo de compras.

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

A primeira parte do trabalho consiste no referencial teórico, dividido em quatro grandes temas, a saber: “Administração Pública”, “A função compras”, “Gestão por processos” e “O processo de compras públicas”, que se relacionam e subsidiam o objeto de pesquisa proposto ao estabelecerem os fundamentos para compreensão da necessidade de utilização de ferramentas gerenciais na Administração Pública, o reconhecimento estratégico das compras públicas para o crescimento econômico e sucesso de políticas públicas, a adoção de uma visão processual das atividades administrativas advinda do movimento pela qualidade e a importância dos indicadores de desempenho para monitoramento, medição e avaliação dos processos de compras públicas.

Após o referencial teórico são trazidos os procedimentos metodológicos utilizados para pesquisa dos indicadores de desempenho eventualmente presentes na legislação sobre compras públicas e em artigos e trabalhos acadêmicos que trataram desse tema.

No capítulo 4, “Discussão dos resultados”, são apresentados os resultados das pesquisas na legislação e nos artigos e trabalhos acadêmicos, os resultados obtidos com a aplicação desses indicadores em dados coletados de processos de compras do INPI e a análise qualitativa dos indicadores de desempenho eventualmente encontrados.

No capítulo 5, “Proposta de indicadores”, são trazidas propostas de aperfeiçoamento de indicadores de desempenho identificados na legislação e/ou artigos e trabalhos acadêmicos e a criação de novos indicadores à luz da literatura estabelecida no referencial teórico.

Nas “Considerações Finais” são discutidos o atingimento dos objetivos propostos para o trabalho, identificadas as limitações da pesquisa, as possibilidades para aplicação dos resultados encontrados e potenciais novos estudos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo é trazida como referencial teórico a bibliografia de quatro grandes temas, a saber: “Administração Pública”, “A função compras”, “Gestão por processos” e “O processo de compras públicas”.

Em “Administração Pública” são apresentadas as principais teorias desse campo de estudo, sem a pretensão do maior aprofundamento dado por outras ciências sociais, mas com o intuito de relacionar os modelos patrimonial, burocrático e gerencial com seu contexto histórico, tanto brasileiro quanto mundial, indicar que existe um constante fluxo de ferramentas e práticas adotadas na administração privada levadas para a realidade estatal, bem como indicar para onde caminha o marco teórico da administração pública.

O segundo grande tema, “A função compras”, estabelece a evolução histórica dessa função administrativa, que vem consolidando-se cada vez mais como estratégica em organizações públicas e privadas. Procura-se demonstrar, também, as principais diferenças observadas para a função em empresas e órgãos ou entes governamentais. No contexto das compras públicas, são trazidos os princípios, principais normativos e evolução histórica da legislação de compras do Brasil.

O terceiro grande tema, “Gestão por processos” traz as origens da aplicação da qualidade nas organizações, o conceito de orientação ou gestão por processos, o *business process management*, mapeamento de processos, avaliação de desempenho e formulação de indicadores de desempenho.

O quarto e último grande tema, “O processo de compras públicas” apresenta o fluxo do processo de compras públicas, suas principais etapas e atividades, a evolução normativa que regulamenta tais etapas e atividades além de um panorama sobre a publicação internacional acerca da formulação de indicadores de desempenho em compras públicas.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Matias-Pereira (2014) argumenta que o conceito de Administração Pública é amplo e complexo e que a ausência de uma definição mais clara é resultado da diversidade de sentidos trazidos por diferentes campos em que a atividade administrativa é desenvolvida. No entanto, o autor indica que é possível defini-la como:

(...) conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (p. 77)

Madeira (2010) procura fazer uma distinção entre a estrutura e as atividades desenvolvidas pelo Estado, tratando o termo Administração Pública, com letras maiúsculas, como o conjunto de órgãos e entes que exercem a função administrativa estatal. A administração pública, por sua vez, com minúsculas, é essa própria função, distinta das funções legislativas e jurídicas. Costin (2010) tem entendimento semelhante. Para a autora, Administração Pública não deve ser confundida com a função administrativa, uma vez que aquela é mais ampla e engloba todo o conceito de “Estado”.

Paludo (2010) segue a mesma linha e sintetiza o termo dotando-o de dois sentidos: o amplo, compreendendo o Governo, que toma as decisões políticas, a estrutura administrativa e a administração, que executa as decisões. No sentido estrito estão inseridas as funções administrativas de execução das atividades.

2.1.1. Modelos teóricos de administração pública

Para Denhardt (2013), ainda não foi desenvolvida uma teoria completa e integrada para o estudo da Administração Pública, embora ao longo dos anos, com a evolução do pensamento político, social e administrativo, poderíamos identificar ao menos três orientações que permitem compreender, ainda que de maneira introdutória, as visões estabelecidas pelos principais estudiosos desse campo.

A primeira consiste na visão de que a administração pública faz parte do processo governamental. Nessa orientação, existe a concepção de que as organizações públicas afetam o desenvolvimento e implementação de políticas públicas de muitas formas e influenciam a alocação de valores na sociedade, o que aproximaria a administração pública da ciência política (DENHARDT, 2013).

A segunda orientação adota como pressuposto que não existem diferenças significativas entre organizações públicas e privadas. Independente do tipo de organização, o administrador lida com as mesmas questões de poder, autoridade, comunicação, desempenho, etc. Essa visão mais genérica permitiu o avanço em áreas de estudos interdisciplinares,

aproveitando-se de trabalhos originários da gestão de negócios, sociologia organizacional, psicologia industrial, dentre outros (DENHARDT, 2013).

Por fim, a terceira orientação trata da administração pública como profissão, visão que permitiria uma melhor compreensão do campo tal como o Direito ou a Medicina. Denhardt (2013) argumenta, no entanto, que essa orientação impede uma teoria cabal e integrada com outros campos de estudo que sabidamente exercem influencia na atividade administrativa de organizações públicas.

Para Paludo (2010), outra forma de teorizar a Administração Pública, seguindo uma perspectiva histórico-evolutiva, seria estabelecendo três grandes modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Costin (2010) afirma que essas seriam as três formas de administrar o Estado.

A Administração Pública patrimonialista tem como característica a indistinção entre o que é público e privado, contexto típico de poderes absolutistas onde tudo pertence direta ou indiretamente ao soberano (PALUDO, 2010). Bresser-Pereira (1996) indica que as formas contemporâneas do patrimonialismo são o clientelismo e o fisiologismo, práticas para o alcance de fundos públicos e apropriação do Estado a fim de beneficiar grupos específicos em detrimento da coletividade.

O segundo modelo, ou administração burocrática, associado ao tipo ideal de dominação racional-legal concebido por Max Weber, busca estabelecer um comportamento esperado pelo servidor público através de regulamentos exaustivos, profissionalização, ênfase na impessoalidade, hierarquia e formalismo (COSTIN, 2010).

Andrade e Amboni (2011) e Wren e Bedeian (2018) indicam que são características ou dimensões pensadas para a burocracia Weberiana:

- Caráter legal de normas e regulamentos: Leis, normas e regulamentos escritos à exaustão a fim de dotar a burocracia de uma estrutura legalmente organizada, capaz de garantir a coordenação, uniformidade e continuidade das atividades, bem como permitir às pessoas dotadas de autoridade os parâmetros para tomada de decisão e imposição de medidas disciplinares aos subordinados.
- Formalismo nas comunicações: Comunicações por escrito e formal, registrando-se regras, decisões e atos administrativos, a fim de obter-se comprovação documental e interpretação sem ambiguidades de seu conteúdo.

- Racionalidade e divisão do trabalho: O trabalho é dividido racionalmente entre funcionários, áreas, funções, cada qual com sua esfera de competência e responsabilidade.
- Impessoalidade nas relações: A distribuição de atividades é feita com base na obediência às atribuições de cargos e funções, sem considerar pessoas como pessoas, preferências emocionais ou interferências que prejudiquem a racionalidade proposta, como sentimentos de gratidão, simpatia, favoritismo, etc.
- Hierarquia da autoridade: A organização burocrática estabelece cargos de forma hierárquica, geralmente piramidal, onde cada cargo de um nível inferior deve estar sob o controle e supervisão daquele de nível superior.
- Rotinas e procedimentos padronizados: Fixação de regras, padrões e normas técnicas para o desempenho de cada cargo e da conduta de seu ocupante.
- Competência técnica e meritocracia: A seleção, admissão, transferência e promoção de funcionários se dão sem preferências pessoais, mas com base em critérios racionais de avaliação e classificação válidos para toda a organização.
- Especialização da administração: Na organização burocrática existe uma separação entre quem administra e quem é o dono dos meios de produção.
- Profissionalização dos participantes: Na burocracia o funcionário é um profissional, pois é especializado nas atividades de seu cargo, recebe um salário correspondente à sua posição na hierarquia da organização, é nomeado por um superior hierárquico e ascende na organização através de um plano de carreira previamente estabelecido.
- Previsibilidade do funcionamento: O modelo burocrático pressupõe uma previsibilidade do comportamento de seus funcionários visto que deverão seguir normas e regulamentos previamente estabelecidos.

No modelo burocrático, todas essas características de padronização, previsibilidade, tecnicismo e impessoalidade têm como objetivo garantir a máxima eficiência da organização (ANDRADE e AMBONI, 2011; WREN e BEDEIAN, 2018). Paludo (2010) lembra que esse modelo surge na segunda metade do século XIX como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, daí o rígido controle de processos de admissão de pessoal, nas compras e no atendimento de demandas sociais.

Apesar das potenciais vantagens do modelo burocrático, Paludo (2010) e Wren e Bedeian (2018) apresentam algumas consequências ou disfunções do modelo idealizado por

Weber que levam à ineficiência, como o apego excessivo às regras e regulamentos, excesso de formalismo, resistência às mudanças, decisões distantes da realidade em função da rígida hierarquia e centralização de decisões no topo da pirâmide, e desconsideração do cidadão já que o funcionário acaba se vendo voltado para dentro da própria organização, que passa a ser um fim em si mesmo.

Paludo (2010) argumenta que em seu período inicial, a burocracia funcionou adequadamente. No entanto, com a evolução do mundo e dos modelos de gestão, fundamentados em princípios de confiança e descentralização, exigindo, portanto, formas mais horizontais e flexíveis de organização, as administrações burocráticas passaram a ser reconhecidas pelas suas disfunções.

O terceiro modelo, gerencial, adota uma concepção de Estado e sociedade democrática e plural, em contraste à administração burocrática e sua natureza centralizadora e autoritária, (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No contexto brasileiro, Denhardt (2013) leciona que o que se convencionou chamar Administração Pública gerencial é tratado na literatura internacional como “Nova Gestão Pública ou NGP” (*new public management*). Tal corrente teve como expoentes David Osborne e Ted Gaebler que apresentaram no livro “*Reinventing government*” de 1992, dez princípios através dos quais os gestores públicos poderiam realizar uma reforma radical do governo. Dentre eles se destaca a “orientação para resultados”, que Denhardt (2013, p. 199) resume como a dedicação dada ao atingimento de objetivos ou resultados ao invés da concentração estrita em controle do gasto de recursos públicos para executar uma determinada tarefa.

Para Paludo (2010), o modelo de Administração Pública gerencial não é uma ruptura total com o burocrático, mas conserva alguns de seus princípios fundamentais como os critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração e carreira, avaliação constante de desempenho e treinamento sistemático. Em acréscimo, o controle passa a ser concentrado em resultados e não mais nos processos, e o cidadão passa a ser visto como contribuinte de impostos e cliente dos serviços públicos. Nessa lógica, surge a maior preocupação com a redução de custos da máquina pública, a fim de diminuir a carga já incidente sobre o cliente e o aumento da qualidade dos serviços públicos prestados a ele.

2.1.2. Reformas do Estado: da burocracia para o modelo gerencial no Brasil

Segundo Matias-Pereira (2014), o modelo burocrático de administração foi implementado no Brasil por Vargas, nos anos de 1930, numa época de forte industrialização do país. A reforma administrativa promovida a partir de 1936 teve como objetivo romper com o modelo patrimonialista predominante até então, consequência histórica da colonização e do imperialismo adotado após a independência de Portugal. Procurou-se estabelecer naquela ocasião, “princípios de Administração”, em voga no exterior, sobretudo com o avanço da administração científica proposta por Taylor, o Fordismo e o enfoque racional da burocracia de Weber, a fim de modernizar a administração de pessoal, de materiais, o orçamento e os procedimentos administrativos no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTIN, 2010).

Para Denhardt (2013) essa transferência das teorias de gestão administrativa para a administração pública foi possível graças à separação entre política e administração defendida pelos estudiosos da administração pública no começo do século XX, em especial nos trabalhos de Luther Gulick (1892-1993) e William Franklin Willoughby (1867-1960). Nesse processo também foram transferidas abordagens e valores, em especial o critério de eficiência como medida-chave para o sucesso das organizações públicas.

Paludo (2010) acrescenta que a burocracia se desenvolveu no mundo em um ambiente capitalista e democrático, enquanto que no Brasil o modelo foi consolidado durante a intervenção militar, o que permite dividir o modelo burocrático brasileiro em duas fases: a primeira de 1930-1945 com ênfase na reforma dos meios e autoritarismo e a segunda que se estendeu até a reforma gerencial e cuja ênfase estava na ideia de desenvolvimento nacional.

Em 1967, durante o Regime Militar, temos a edição do Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), que pode ser considerado a primeira experiência concreta de implantação do modelo de administração gerencial no país (BRESSER-PEREIRA, 1996; PALUDO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2014). Dessa vez foram trazidas diretamente para o texto normativo, na forma de princípios, algumas funções administrativas, conforme se verifica no Art. 6º:

- Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
- I - Planejamento.
 - II - Coordenação.
 - III - Descentralização.
 - IV - Delegação de Competência.
 - V - Controle.

Apesar da construção desse modelo gerencial, Paludo (2010) considera a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes ao identificar no texto da Carta Magna, quando comparado às iniciativas do Decreto-Lei nº 200/1967, a perda de autonomia do Poder Executivo para estruturar seus órgãos públicos, a instituição indiscriminada de regime único para servidores de todas as esferas e retirada da flexibilidade operacional da Administração indireta (fundações e autarquias públicas, por exemplo) ao atribuí-las normas de funcionamento idênticas à da Administração direta. Segundo o autor, tal retrocesso se deve em parte ao clientelismo dominante naquele período de recente redemocratização e parte a uma atitude defensiva da alta burocracia, acusada como responsável pela ineficiência do Estado.

Por outro lado, os desafios impostos ao Estado, sobretudo na segunda metade do século XX, com o aumento da complexidade de suas tarefas, incluindo-se a necessidade de melhoria da prestação de diversos serviços públicos, proteção ao meio ambiente e redução de desigualdades, trouxeram a indispensável ideia de eficiência a fim de tornar a atuação estatal menos custosa, hierárquica, mais flexível e em busca do melhor atendimento ao cidadão (COSTIN, 2010).

Para Matias-Pereira (2010), a falta de adequação dos Estados a essas grandes mudanças, parte delas decorrente de ideais liberais reforçados pelos governos de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha (1979) e Ronald Reagan (1980) nos Estados Unidos, aproximou mais uma vez os modelos gerenciais da administração privada das organizações governamentais. Muito do atual rigor fiscal, da busca por estratégias para redução dos custos da Administração Pública e o foco em torná-la mais eficiente surgem nessa época.

No Brasil, esse movimento se consolida na década de 1990 com a reforma do Estado promovida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), liderado por Bresser-Pereira no então governo FHC. Matias-Pereira (2010) identifica nessa reforma dois estágios: o primeiro com as privatizações, descentralizações e desregulamentações e no segundo momento, mudanças na estrutura administrativa institucional, cujo ápice se deu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que incluiu a eficiência como princípio da Administração Pública e promoveu uma série de alterações no funcionalismo.

Costin (2010) ressalta, no entanto, que muito do que foi inicialmente planejado como reforma não chegou a ser regulamentado, seja pela pressão de setores do funcionalismo público apegados à estrutura burocrática, seja por erros de concepção e políticos nos trâmites das propostas. A autora entende, porém, que as mudanças promovidas na legislação que rege o funcionalismo, a fim de reduzir os gastos com pessoal e aumentar sua produtividade, bem

como os novos modelos de organização da estrutura administrativa, com a criação de agências reguladoras e organizações sociais, representaram importantes avanços na modernização da Administração Pública brasileira.

Bresser-Pereira (1996) reconhece, também, que em cada reforma administrativa o modelo anterior não é totalmente abandonado. A própria Constituição de 1988 sofreu com o enrijecimento burocrático mesmo após vinte anos da primeira tentativa de adoção do modelo gerencial com o Decreto-Lei nº 200/1967. Segundo o autor, as consequências do patrimonialismo e da burocracia excessiva, muitas vezes misturados, ainda contribuem para o alto custo e baixa qualidade da administração pública brasileira.

2.1.3. Modernas correntes teóricas sobre administração pública

Para Matias-Pereira (2010), apesar do surgimento do modelo de administração gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP), ainda persiste a cultura burocrática e o elevado déficit de desempenho, tanto em quantidade quanto qualidade na prestação de serviços públicos. Segundo Paludo (2010), por exemplo, enquanto a administração gerencial tornou-se realidade no mundo, no Brasil ainda se encontra em fase de implementação.

Por outro lado, os debates acerca da estrutura e formas de gerenciar e controlar os sistemas burocráticos têm agregado à NGP novos aspectos contemporâneos da gestão empresarial, como a Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*), reengenharia, a teoria dos *stakeholders*, orientação a clientes, foco em resultados etc (ARAGÃO, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Denhardt (2013) reconhece que o racionalismo da administração parece ser a abordagem dominante na teoria da administração pública, mas propõe dois temas que fundamentam uma alternativa à velha administração burocrática e à administração gerencial: (1) promoção da dignidade e valor no serviço público e (2) reafirmação de valores democráticos, de cidadania e de interesse público, que dão origem a sete princípios-chave do que o autor conceituou como “Novo Serviço Público” (NSP):

Quadro 1 - Princípios-chave do Novo Serviço Público

<i>Princípio</i>	<i>Descrição</i>
Servir “cidadãos” e não “consumidores”	Servidores públicos devem buscar a construção de confiança e colaboração entre cidadãos e não meramente o atendimento de demandas de “consumidores”. O NSP procura estimular mais pessoas a cumprirem suas responsabilidades como cidadãos e fazer o governo sensível a essas vozes.
Perseguir o interesse público	No NSP o administrador público não arbitra sozinho, mas atua dentro de um sistema mais amplo de governança que inclui os cidadãos, grupos, representantes eleitos e instituições. O foco é garantir que o interesse público prevaleça.
Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo	O interesse público é mais bem servido com a ação de cidadãos e servidores públicos engajados na contribuição para a sociedade e não com gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro fosse seu.
Pensar estrategicamente, agir democraticamente	Política e programas podem atender as necessidades públicas de maneira efetiva e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos. O engajamento dos cidadãos não deve ser limitado o estabelecimento de prioridades, mas todo o processo de política pública.
Reconhecer que a accountability não é simples	Os servidores públicos não devem dar atenção apenas ao mercado, mas também às constituições, estatutos, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos. Os administradores públicos são chamados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes em um complexo sistema de governança.
Servir em vez de dirigir	Os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores a fim de ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os interesses compartilhados ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos.
Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade	Os servidores públicos devem compreender que as organizações públicas e redes terão maior chance de obterem sucesso no longo prazo através de uma operação colaborativa e liderança compartilhada, com base no respeito mútuo. É necessária a compreensão de que as pessoas devem ser atraídas para o serviço público porque são motivadas por valores, como servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro ou fazer a democracia funcionar.

Fonte: adaptado de Denhardt (2013) pelo Autor

Denhardt (2013) entende que a NGP domina o pensamento e a ação no campo da administração pública fundamentando-se numa ideia de que a melhor maneira de compreender o comportamento humano é admitindo que os atores sociais agem e decidem com base em autointeresse.

Nesse sentido, competiria ao governo liberar as forças de mercado a fim de facilitar a decisão individual e obter eficiência. Os cidadãos, em decorrência, são vistos como consumidores ou clientes e os problemas são tratados com a lógica de incentivos, cabendo aos servidores públicos a realização dos melhores negócios para redução de custos.

Como contraponto à NGP, Denhardt (2013) sugere que no NSP a administração pública precisa reconhecer a existência de uma cidadania engajada e esclarecida como elementos críticos para uma governança democrática. Partindo da premissa de que os cidadãos são os donos do governo e capazes de atuar em conjunto, o interesse público transcende a soma de autointeresses individuais, o que torna o NSP uma extensão da própria cidadania.

Ao livrar-se de conceitos meramente econômicos, o NSP propõe uma ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos que Denhardt (2013) acredita ser poderosa para os profissionais de hoje e do futuro.

2.2. A FUNÇÃO COMPRAS

Baily *et al* (2015, p. 4) lembram que uma proposição já antiga e bem conhecida para o objetivo das compras é “*adquirir o item certo, no tempo certo, na quantidade certa, do fornecedor certo, no preço certo.*”

Os autores argumentam, no entanto, que apesar de tal concepção servir como ponto de partida para discussões acerca do papel das compras nas organizações, a superficialidade e simplificação da frase não se coaduna com a atual realidade.

Assim, tem sido necessário um maior alargamento do escopo da função a fim de englobarmos outras atividades desenvolvidas hoje nos processos de compras: gerenciamento contínuo do fluxo de suprimento, relacionamento com fornecedores, planejamento para compras mais eficientes, integração com outros departamentos, desenvolvimento de procedimentos e políticas internas, preocupação com sustentabilidade e questões éticas são algumas delas.

Segundo Lysons e Farrington (2016), a partir dos anos 2000 a função compras e a gestão da cadeia de suprimentos (*supply chain management*) passaram a refletir cada vez mais a importância dos fornecedores para a estratégia dos negócios. Não só isso. Na moderna economia, o papel de compras foi inserido num contexto de desafios proporcionados por competição empresarial em nível global, com rápidas mudanças promovidas pelo avanço

tecnológico e expectativas de clientes. Nesse cenário, para os autores é inevitável o contínuo processo de integração da função compras com outras áreas organizacionais tais como recursos humanos, finanças, contabilidade, *marketing* e sistemas de informação.

Carpineti *et al* (2006) compreendem que procedimentos eficientes de compras, seja em organizações públicas ou privadas, têm papel chave em modernas economias visto que proporcionam redução de desperdício nas atividades. Atingir tal eficiência, no entanto, pode ser uma tarefa ambiciosa visto que os procedimentos de compras enfrentam diversos desafios, em especial aqueles trazidos pela estrutura de mercados, enquadramentos jurídicos e ambiente político.

2.2.1. Uma questão de terminologia

Dimitri *et al* (2006) indicam que a palavra “compras” é caracterizada pela falta de uma terminologia uniforme. Geralmente são utilizados diferentes termos, em diferentes países, com diferentes contextos para descrever situações, em geral, muito parecidas. Essa falta de uniformidade tende a gerar confusão e má interpretação, sobretudo na literatura em língua inglesa, na qual são identificadas palavras que são comumente traduzidas para o português apenas como “compras” sem refletir a respectiva carga conceitual e procedimental.

Para Gonçalves (2007), apesar do termo “compras” ser comumente utilizado para definir a atribuição funcional de procurar e suprir organizações com bens e serviços, a função compras envolve uma responsabilidade muito maior, requerendo uma sucessão de procedimentos de planejamento e monitoramento, processos decisórios, pesquisa e seleção de fornecedores, acompanhamento e inspeção de entregas, dentre outros, além de uma coordenação entre diversas áreas como almoxarifado, financeiro, contabilidade e alta administração.

Johnson e Flynn (2015) reconhecem que o aumento do interesse da gestão na área de suprimentos nos últimos anos resultou numa diversidade de conceitos e entendem que termos como “*purchasing*”, “*procurement*”, “*sourcing*”, “*supply management*” e “*supply chain management*” são quase sempre intercambiáveis, não existindo uma definição unânime para cada um deles. É possível, por exemplo, que profissionais em organizações públicas ou privadas tenham responsabilidades idênticas, mas com títulos diferentes.

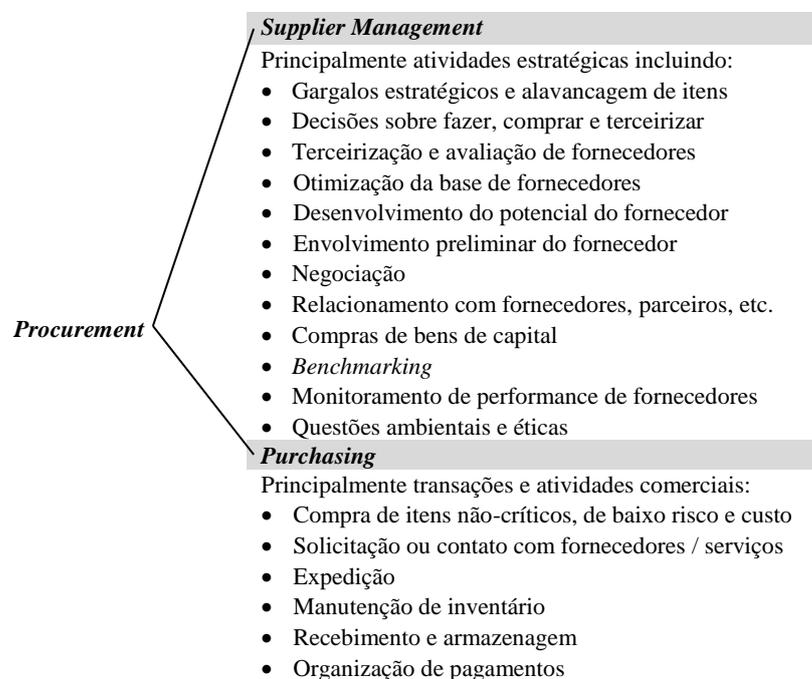
Na perspectiva dos autores, embora alguns acadêmicos e profissionais da área limitam o termo “*purchasing*” (também tratado com “*buying*”) a um processo de compra mais operacional, os termos “*purchasing*”, “*supply management*” e “*procurement*” podem ser

utilizados indistintamente desde que se refiram às funções necessárias para prover, com eficácia e eficiência, os bens e serviços necessários para a organização, não estejam limitados ao processo operacional, mas aprofundados e envolvam atividades, por exemplo, de controle de inventário, guarda, distribuição, transportes, gestão de relacionamento de longo prazo com fornecedores, redução de custos de aquisição, tempo de ressuprimento, etc.

Keith *et al* (2016) também usam os termos “*procure*”, “*source*”, “*purchase*”, “*buy*” e “*aquisition*” no mesmo sentido de Johnson e Flynn (2015) quando referem-se ao contexto geral de uma organização comprando bens e serviços.

Por outro lado, para Lysons e Farrington (2016), conforme se observa no Quadro 1, o termo “*procurement*” pode englobar tanto as atividades rotineiras de transações comerciais de compra e venda de itens com baixa criticidade para a operação da organização (*purchasing* ou *buying*) quanto a gestão de suprimentos (*supplier management*), onde a função compras é entendida como estratégica e faz parte dos processos de tomada de decisão, são pensadas as aquisições de bens e serviços mais sofisticados e customizados, e é estabelecido e desenvolvido um relacionamento entre comprador e fornecedor etc.

Figura 1 - Relação entre *procurement*, *supplier management* e *purchasing*



Fonte: traduzido e adaptado de Lysons e Farrington (2016) pelo Autor

Gonçalves (2007) adota diferenciação semelhante à Lysons e Farrington (2016) ao estabelecer etapas diferenciadas para os processos de “*procurement*” e “*purchasing*”: o primeiro, traduzido como “estratégia de procura”, envolve as atividades sequenciais de: (i) definição das estratégias; (ii) pré-qualificação e seleção de fornecedores; (iii) fechamento de contratos e (iv) gerenciamento desses contratos.

O segundo termo, por sua vez, traduzido pelo autor simplesmente como “compras” ou “*procurement* operacional”, tem como atividades: (i) reconhecimento das necessidades de clientes internos; (ii) processamento de ordens de compra; (iii) recebimento do material e (iv) pagamento da fatura.

A abordagem mais completa dada para o termo “compras” traduzida comumente de “*procurement*” é a utilizada ao longo do presente trabalho, em consonância com Gonçalves (2007), para quem a função compras envolve todo o complexo processo de planejamento, licitação, julgamento de propostas de fornecimento, contratação e gestão de fornecedores.

2.2.2. Compras públicas: quais as principais diferenças?

Segundo Thai (2009), desde a década dos anos 1990, gestores públicos têm sido pressionados a “fazerem mais com menos”. As restrições de orçamento, enxugamento da estrutura administrativa, aumento da demanda da população por melhores serviços e publicidade das ações governamentais, somadas à preexistente preocupação com eficiência, isonomia e equidade têm tornado o ambiente no qual as compras públicas estão inseridas cada vez mais complexo, fazendo com que os profissionais envolvidos precisem lidar com uma grande variedade de questões.

Para Johnson e Flynn (2015), as organizações públicas de todas as esferas, da municipal à federal, estão sujeitas a uma rigorosa regulação sobre os processos e políticas de compras, geralmente envolvendo normas acerca da publicidade do gasto público, isonomia na seleção de fornecedores, políticas de favorecimento de grupos minoritários ou, até mesmo, questões que envolvem segurança nacional. Assim, a definição e especificação dos bens e serviços a serem adquiridos tem lugar de destaque no rol de responsabilidades dos gestores de compras.

Lysons e Farrington (2016) sintetizam as substanciais diferenças da função compras nas organizações públicas e privadas partindo de cinco fatores ou dimensões apresentadas no quadro comparativo a seguir:

Quadro 2 - Comparativo entre setores público e privado: fatores relacionados às estratégias de compras

<i>Fator</i>	<i>Setor Público</i>	<i>Setor Privado</i>
<i>Objetivo</i>	Prover os usuários finais e público em geral, com o que eles precisam, quando precisam e com o melhor preço possível (<i>best value for money</i>).	Prover a organização com suprimentos que permitirão o atingimento de vantagem competitiva através de posicionamento, custo e diferenciação.
<i>Lucro</i>	Preço mais vantajoso, independente de lucro.	Valor do dinheiro gasto proporcional e como contribuição ao lucro.
<i>Accountability</i>	Profissionais de compras de governos centrais e locais são responsabilizáveis e sujeitos à auditorias pelo gasto do dinheiro público.	Profissionais de compras privados são responsabilizáveis pelos acionistas ou proprietários da empresa pelo gasto do dinheiro privado.
<i>Transparência</i>	Capacidade de todos os interessados saberem e compreenderem como as Compras Públicas são gerenciadas.	Os requisitos de transparência são limitados àqueles diretamente interessados: clientes, fornecedores e demais grupos.
<i>Procedimentos</i>	A fim de garantir a transparência, as compras públicas são caracterizadas por: <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentos e procedimentos bem definidos e abertos ao escrutínio público; • Documentação e informação das licitações são claras e padronizadas; • Igualdade de oportunidades para todos os participantes do processo de licitação. 	Pouca padronização de procedimentos e grande flexibilidade para os profissionais de compras tomarem decisões estratégicas unilaterais.

Fonte: traduzido e adaptado de Lysons e Farrington (2016) pelo Autor

Batista e Maldonado (2008) entendem que apesar de existir um paralelismo muito grande entre compras públicas e privadas, já que o objetivo de ambas está na busca pelo menor preço, o lado público exige procedimentos específicos como condição de eficácia, como a observância à legislação, enquanto que na esfera privada, existe maior liberdade de escolha procedimental.

Como observado também por Almeida e Sano (2018), no contexto brasileiro, por não existir uma legislação específica para compras privadas, as empresas possuem uma maior flexibilidade para organizarem seus procedimentos, ao contrário do setor público que está condicionado a uma legislação que tem sido considerada excessivamente complexa e rígida.

Além do maior rigor procedimental e observância à legislação, Costin (2010) e Costa e Terra (2019) também reconhecem o poder de compra estatal e sua importância em diversos mercados, sendo, por vezes, o maior demandante em vários deles, com capacidade, inclusive, de transformá-los, sinalizando para o potencial fomento do desenvolvimento de setores específicos da economia, do campo social, ambiental e de inovação ao utilizar suas compras para indução de políticas públicas.

Para Zago (2018), a finalidade original e imediata de uma compra estatal, ou sua “função primária”, é obter um bem, obra ou serviço relacionado a uma necessidade pública que justificou e motivou a instauração do respectivo procedimento de contratação. Observa,

no entanto, que nos últimos anos tem sido intensificado o uso do poder do Estado-comprador, não apenas no Brasil, como instrumento de políticas industriais e socioeconômicas, atuação que a autora define como “função derivada” das compras.

Thai (2017) utiliza abordagem semelhante à Zago (2018) ao dividir o sistema de compras públicas em dois grupos: compras e não-compras². No primeiro, estão presentes os objetivos tradicionais de busca pela qualidade dos bens e serviços, entregas no prazo adequado, maximização da competição, gerenciamento de riscos, dentre outros. No segundo são incluídos os objetivos das compras como ferramenta de políticas públicas, como a adoção de critérios de preferência para fornecedores domésticos ou locais, para produtos ou serviços específicos que promovam a proteção do meio ambiente ou sustentabilidade ou que permitam maior inserção ou garantam reservas para minorias, por exemplo.

2.2.3. Compras públicas no Brasil e o dever de licitar

No âmbito da Administração Pública brasileira, os bens e serviços necessários para a execução das atividades de órgãos e entes são adquiridos ou contratados essencialmente através de licitações, procedimentos formais previstos no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; COSTA e TERRA, 2019) e regulamentados por Leis e outros normativos:

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

(...)

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

Bandeira de Mello (2015) lembra que ao contrário dos particulares, que dispõem de liberdade para adquirir, alienar, contratar ou locar bens e serviços quando bem entenderem, o Poder Público precisa adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na Lei, denominado licitação. Para o autor, em síntese, a licitação é um

² Nota do Autor: “*procurement and non-procurement*” no original. Ver Thai (2017, p. 2)

certame no qual os entes governamentais promovem uma disputa entre interessados em travar relações de conteúdo patrimonial, para escolha da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Para Di Pietro (2018), a licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a interessados, que aceitem as condições fixadas no instrumento de convocação, a oportunidade de oferecerem propostas que serão analisadas e julgadas pela Administração a fim de que seja escolhida aquela que for mais conveniente para celebração de contrato. Nas palavras da autora, a licitação seria, portanto, um procedimento integrado por atos e fatos da Administração Pública e atos e fatos do fornecedor a fim de formarem uma vontade contratual.

A principal Lei em vigor no país, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993) ou estatuto de licitações e contratos, estabelece as normas que os agentes públicos devem observar caso precisem comprar ou contratar materiais, serviços, obras e locações de qualquer natureza. Agora em 2021 foi editada sua substituta, a Lei nº 14.133, de 1º de abril (BRASIL, 2021), que conviverá com a anterior pelos próximos dois anos, a fim de que os órgãos e entes públicos tenham o devido tempo para adaptarem-se às suas inovações.

Os certames citados por Bandeira de Mello (2015) são materializados pela Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) em seu Art. 22 e pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) no Art. 28 como modalidades de licitação que, segundo Amorim (2017), podem ser entendidas como formas de realização do procedimento licitatório, ajustadas às peculiaridades de cada tipo de negócio administrativo.

Na Lei de 1993 são apresentadas as modalidades concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão e, na de 2021, o pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Cada uma delas tem requisitos específicos de aplicabilidade, prazos mínimos de divulgação dos documentos elaborados internamente pela Administração Pública, procedimentos próprios de verificação e requisitos de seleção de fornecedores, obrigatoriedade ou não de formalização de contratos, dentre outras exigências legais.

Em 2002 foi instituída pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) a modalidade denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, cuja principal inovação foi a adoção de procedimentos mais céleres de publicidade do Edital e análise de propostas dos fornecedores interessados.

Desde a regulamentação da versão eletrônica do Pregão em 2005, pelo Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005) e sua recente atualização em 2019, através do Decreto nº 10.024

(BRASIL, 2019), tal modalidade tem sido disseminada numa escalada sem interrupções, tornando-se a mais utilizada pela Administração Pública em seus procedimentos licitatórios (FERNANDES, 2014) e mantida como principal rito procedimental para aquisição de bens e serviços comuns na Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Freitas e Maldonado (2013) reconhecem como principais vantagens do Pregão Eletrônico, além da redução de prazos e de exigências documentais, a ampliação do número de interessados em fornecer e contratar com o Estado, visto que a utilização de recursos de informática e *internet* permitem a participação na sessão pública de qualquer lugar do país. Outro ponto de destaque, não só para a Administração Pública como para a sociedade em geral, é a dificuldade na formação de cartéis ou outros artifícios que possam prejudicar a competitividade do procedimento licitatório.

Fernandes (2019) aponta que a experiência com o Pregão, no entanto, apresenta suas limitações. Em que pese a inovação trazida na seleção de propostas pelo menor preço, não permite equacionar aspectos de qualidade e adequação às necessidades dos órgãos e entes promotores da licitação, o que depende do planejamento e de estratégias de compras.

2.2.3.1. Princípios das compras públicas no Brasil

Além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), este último incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, temos no Art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) mais um rol de princípios que deverão ser observados pela Administração Pública: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

A redação dada ao Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019), que substituiu o Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005) acrescenta de forma expressa mais três princípios: razoabilidade e proporcionalidade, já comuns ao Direito Administrativo e que devem nortear as decisões dos agentes públicos, e competitividade, alinhado à ideia de concorrência inerente aos processos de seleção de fornecedores.

A nova Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) introduz explicitamente o princípio do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade e economicidade.

Somam-se aos princípios objetivamente identificados no corpo dos normativos que tratam de compras públicas aqueles do Direito Administrativo tidos como correlatos e decorrentes da interpretação de seus próprios textos, mesmo que implícitos, ou da aplicação subsidiária de outros normativos. Temos como exemplos o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular (ALEXANDRINO e PAULO, 2008; MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018), princípio da indisponibilidade do interesse público (ALEXANDRINO e PAULO, 2008), princípio da autotutela (ALEXANDRINO e PAULO, 2008; MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018), princípio da continuidade dos serviços públicos (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, DI PIETRO, 2018), princípio da ampla defesa (DI PIETRO, 2018), princípio da adjudicação compulsória (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018).

Conforme leciona Madeira (2010), a função dos princípios é tanto de dar coerência a um conjunto de regras que compõem um ordenamento jurídico, a fim de sistematizá-lo, quanto suprir lacunas pela ausência de regras ou normativos ou em eventual conflito entre normas já estabelecidas.

Para Alexandrino e Paulo (2008), a importância dos princípios se dá pela centralidade dessas ideias dentro de um sistema normativo, estabelecendo diretrizes e um sentido lógico, a fim de que, garantindo-se a harmonia e racionalidade, possamos obter uma compreensão dessa estrutura sistêmica. Como os princípios balizam o alcance e o sentido das regras, bem como sua interpretação e produção normativa, também impactam os processos licitatórios até sua dimensão mais operacional.

2.2.3.2. Evolução da legislação sobre compras públicas no Brasil

Costin (2010) indica que o Brasil tem estabelecido normas e procedimentos para compras públicas há mais de século, desde o Decreto Federal nº 2.926/1862, do que era chamado à época de Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que propunha a regulamentação de arrematação de serviços.

Para Fernandes (2014), a frequência de mudanças legislativas sobre compras públicas no país tem impressionado: foram seis mudanças no que podemos chamar de leis gerais no período de 1930-2000, e estamos agora no período de dois anos estabelecido para transição da Lei nº 8.666/1993 e substituição definitiva pelo novo estatuto trazido pela Lei nº 14.133/2021, que incorpora muito das inovações promovidas por doutrinas e normas infralegais nesses quase trinta anos de vigência de sua antecessora.

O autor argumenta, no entanto, que as constantes alterações de diretrizes, objetivos, modelos e instrumentos da política de compras e contratações ao longo desses anos têm sido apenas mudanças não-incrementais. Muito disso se deve ao ambiente político e institucional no qual são realizadas essas mudanças legislativas: rupturas de regimes políticos, mudança de ministros, movimentação de dirigentes em posições chave e com influência sobre a política de compras e contratações, eventos inesperados e escândalos políticos envolvendo o tema compras públicas são alguns exemplos de catalizadores que contribuem para a alteração normativa, mas sem levar em consideração o aprendizado da legislação anterior.

Segundo Fernandes (2014), a própria edição da Lei nº 8.666/1993 foi fruto da pressão pública. À época, havia uma grande visibilidade dada pela mídia aos escândalos de corrupção envolvendo obras e as empreiteiras responsáveis. Tal repercussão negativa fez com que o empresariado do setor de construção civil se mobilizasse e, como forma de reagir à exposição da mídia, passasse a apoiar a revisão das regras de licitação vigentes até então.

Nesse contexto, a redação final da Lei que revogaria o Decreto-Lei 2.300/1986, normativo vigente na ocasião, apesar de manter a sua estrutura, conceitos e procedimentos, expandiu e detalhou o texto, tentando prevenir eventuais conluios e direcionamento das licitações, mas sem prejudicar a ampla participação dos interessados. Uma das críticas à Lei nº 8.666/1993, decorrentes dessa preocupação, é que a extensão, complexidade de conceitos e excesso de regras dificultava a assimilação e aplicação do normativo pelos operadores das licitações (FERNANDES, 2014).

Desde então, para Fernandes (2019), as principais inovações na legislação de compras públicas no Brasil, considerando-se o alcance e impactos promovidos pelas suas introduções, foram a criação da modalidade Pregão, da possibilidade do registro de preços e do regime de contratação de obras de engenharia de longa duração, chamado de Regime Diferenciado de Contratações Públicas ou RDC³. Destaca-se, ainda, a utilização cada vez maior de sistemas informatizados e portais na *internet*, sobretudo o Portal Comprasnet, do Governo Federal, pelos órgãos e entes da União, mas que também pode ser utilizado por Estados e Municípios.

Além de toda a trajetória dos principais marcos legais sobre compras públicas no Brasil tratada por Fernandes (2014, 2019), muitas mudanças têm sido promovidas através de normativos infralegais, geralmente na forma de Instruções Normativas, em sua maioria elaboradas por Secretarias vinculadas ao atual Ministério da Economia.

³ Nota do Autor: O RDC, regulamentado pela Lei 12.462/2011, é entendido por alguns autores como uma nova modalidade de licitação. No entanto, considerando seu caráter específico – obras de engenharia para Olimpíadas e Copa do Mundo, obras do PAC e outros, além do limite temporal para aplicação do normativo, não foi aprofundado no referencial teórico do presente trabalho.

Atualmente, as de maior influencia nos procedimentos licitatórios são a Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 (BRASIL, 2017) e a Instrução Normativa SGD nº 01/2019 (BRASIL, 2019), a primeira, editada pela Secretaria de Gestão do Ministério, trata das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, enquanto que a segunda, de autoria da Secretaria de Governo Digital, dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

Somam-se às Instruções Normativas uma vasta jurisprudência de tribunais, doutrina, Orientações Normativas da Advocacia-Geral da União (AGU) e Acórdãos e Súmulas do Tribunal de Contas da União (TCU) que foram construídas ao longo dos últimos anos e permeiam os processos de compras públicas no Brasil.

2.3. GESTÃO POR PROCESSOS

Segundo Davenport (1994), um processo é o conjunto de atividades ordenadas no tempo e espaço, com começo e fim, *inputs* (entradas) e *outputs* (saídas) bem definidos e passíveis de medição, que resultam num produto ou serviço especificado.

Franceschini, Galetto e Maisano (2019) trazem conceito semelhante diretamente da ISO 9000:2015, que estabelece que um processo é “*um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que usam entradas para entregar um resultado pretendido (saída)*”. Ainda, conforme sintetiza Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), os processos são os meios pelos quais as organizações atingem seu fim na forma de bens e serviços fornecidos a seus clientes.

Pensar ou descrever uma organização através de seus processos é uma das possibilidades de representar uma estrutura organizacional (SLACK *et al*, 2013; BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014) e tem como diferencial a maior ênfase na maneira como o trabalho é feito em contraste com a ênfase no produto em si (DAVENPORT, 1994).

De acordo com Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), o desenho ou arranjo das organizações tem mudado ao longo dos anos, passando da mais comum estrutura funcional, onde se verifica uma gestão hierárquica, departamentalizada e vertical, para uma orientação por processos, onde o foco é transferido para as atividades, que são concebidas de maneira integrada, não exclusiva ou limitada ao departamento.

Para Slack *et al* (2013), essa perspectiva ou abordagem processual é útil para compreensão da inter-relação dos negócios ou atividades da organização e permite que o gerenciamento de seus processos tenha impacto direto na sua estratégia devido à transversalidade em toda a estrutura.

Segundo Paiva Júnior e Scucuglia (2011), na tradicional estrutura organizacional fundamentada em departamentos, não são incomuns os conflitos internos, a falta de visão sistêmica de toda a cadeia produtiva, o isolamento e formação de “ilhas”, onde cada área tem sua própria percepção das atividades da organização e interesses difusos em relação ao todo, o que compromete o resultado final. A orientação por processos permite, então, a quebra desse paradigma funcional ao propor uma gestão dos processos ponta-a-ponta, interfuncional a fim de eliminar os efeitos maléficos dos conflitos internos. Os autores argumentam que a orientação por processos é uma mudança filosófica da maneira de gerenciar uma organização: inverte-se a lógica da gestão para a agregação de valor interfuncional, em que os interesses do processo se sobrepõem aos interesses departamentais.

2.3.1. Movimentos que impulsionaram a orientação por processos

Conforme Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), três movimentos impulsionaram a adoção da orientação voltada para processos nas organizações: a disseminação da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management, TQM*); o avanço tecnológico com a implantação em larga escala de sistemas integrados de informações nas organizações e a difusão do gerenciamento de processos de negócio (*Business Process Management, BPM*), cujo conceito será mais aprofundado no presente trabalho.

2.3.1.1. A disseminação da gestão da qualidade total

Considera-se que o movimento pela qualidade teve início no pós-guerra, com a chegada do engenheiro americano William E. Deming ao Japão como parte dos esforços norte-americanos para reconstrução daquele país. Nesse contexto dos anos de 1950, Deming é reconhecido por ter contribuído para a implantação de controles estatísticos de processos na indústria japonesa a fim de melhorar a confiabilidade, durabilidade e desempenho dos produtos produzidos. (HAMMER, 2015; HARMON, 2015; WREN e BEDEIAN, 2018).

Como premissa básica do controle proposto por Deming, tem-se o uso de técnicas estatísticas para isolar causas raízes de problemas no desempenho, corrigi-las e, assim, reduzir

a variação da qualidade do processo produtivo. No entanto, para Hammer (2015), muito mais importante do que os detalhes dos controles e de outras ferramentas analíticas aplicáveis, são os conceitos ou princípios que sustentam o trabalho de Deming: i) assunção de que as operações tem importância crítica para a organização e precisam ser seriamente gerenciadas; ii) uso de métricas de desempenho para determinar se uma atividade está sendo desenvolvida de forma satisfatória ou não; iii) foco maior nas informações ao invés de opiniões para identificar as causas raízes dos problemas de desempenho; iv) culpar o processo e não as pessoas por problemas no desempenho de processos; v) ideia de melhoria contínua (*never-ending improvement*).

Tais princípios aliados à preocupação do Japão com a qualidade e o aperfeiçoamento do modelo produtivo com forte ênfase na otimização de recursos deram origem ao “modelo Toyota de produção”, também chamado de “*Lean production*” ou “produção enxuta” (HARMON, 2015).

O sucesso das indústrias japonesas decorrente da aplicação de princípios, técnicas de controles estatísticos de qualidade e produção enxuta teve grande influência na gestão organizacional em nível mundial, sobretudo nos anos de 1970 e 1980, período que popularizou o 6-Sigma, programa implementado na Motorola para redução de desperdícios, defeitos em suas linhas de montagem e promoção de maior engajamento dos funcionários, fortemente fundamentado nos pressupostos da Gestão da Qualidade Total (BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014; WREN e BEDEIAN, 2018).

Assim, desde a década de 1950 têm sido produzidos uma miríade de práticas, abordagens e termos como produção “*just in time*”, modelo Toyota e *kaizen* (palavra japonesa comumente traduzida como “melhoria contínua”), muitos dos quais foram reintroduzidos no ocidente através do próprio trabalho de Deming, além de Juran, Feigenbaum, dentre outros que passaram a ser conhecidos como “gurus da qualidade” (SLACK *et al*, 2013).

A disseminação da qualidade como prática organizacional também tem sido continuamente fomentada com a criação de prêmios a fim de consagrar empresas que adotaram padrões de qualidade dignos de reconhecimento. Como exemplos, temos o Prêmio Deming de Qualidade, surgido no Japão em 1951, o *Malcolm Baldrige National Quality Award*, criado nos EUA em 1987, o *European Quality Award*, criado na Europa em 1988 e o Prêmio Nacional da Qualidade, expoente brasileiro criado pela FNQ e concedido desde 1992 (SLACK *et al*, 2013; WREN e BEDEIAN, 2018).

Outra iniciativa que tem consolidado a orientação por processos e o movimento pela qualidade é a normatização instituída pela *International Organization for Standardization* -

ISO, Instituição Não-Governamental composta por membros de todo o mundo e fundada em 1947 com o objetivo de definir padrões a serem observados pelas empresas dos países integrantes, a fim de facilitar o comércio internacional. Em 1987 foi editada a primeira versão da chamada ISO 9000 (ISO 9000:1987), que consolida um grupo de normas técnicas que estabelecem padrões de sistemas de qualidade. Em 2000 (ISO 9001:2000), a norma adotou uma abordagem por processos, concentrando-se nas saídas de qualquer processo de operação ao invés de usar variados padrões para diferentes funções dentro das organizações conforme era proposto nas versões anteriores. Atualmente, a norma se encontra na versão 9001:2015 (SLACK *et al*, 2013).

2.3.1.2. O avanço dos sistemas integrados de informações

A rápida evolução de tecnologias da informação nas décadas de 1980 e 1990 e a otimização da sua aplicação nos processos organizacionais culminou na utilização cada vez mais massiva de sistemas integrados de gestão (*Enterprise Resource Planning, ERP*). Tais pacotes complexos de *software* passaram a gerenciar partes significativas da organização e a percepção pelos seus desenvolvedores de que as organizações possuem, em geral, processos internos semelhantes, permitiu que fossem produzidos em larga escala e de forma mais acessível (BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014).

Ainda, segundo Davenport (1994), a tecnologia da informação se mostra como importante instrumento de mudança nas organizações, permitindo a melhoria de processos ou mesmo a sua reengenharia, a fim de obter-se redução de custos operacionais, melhoria da qualidade de produtos e serviços bem como da satisfação de clientes.

Weske (2019) indica que o avanço de tecnologias tem influenciado o desenho de sistemas de informação desde sempre e a própria orientação para processos, de uma forma geral, é reflexo do desenvolvimento e evolução de arquiteturas de sistemas de gestão, que tem demonstrado capacidade cada vez maior para integração das atividades organizacionais.

2.3.2. A difusão do *business process management* - bpm

Houy, Fettke e Loss (2015) definem processos de negócios ou *business process* como uma sequência de atividades realizadas numa organização em um contexto de criação de bens e serviços. Dumas *et al* (2018) sintetizam o conceito ao agregar como negócios tudo o que uma organização entrega como produto ou serviço.

Nessa mesma linha, Aagesen e Krogstie (2015) conceituam o BPM como uma forma estruturada, coerente e consistente de entender, documentar, modelar, analisar, simular, executar e melhorar continuamente tais processos de negócios. Para Hammer (2015), trata-se de um sistema integrado de gestão do desempenho de negócios através da gestão de seus processos. Harmon (2015), por sua vez, entende o BPM como a síntese de três tradições presentes em processos de negócios: a preocupação com o controle de qualidade, a gestão e suas ferramentas, e a tecnologia da informação.

Traçando uma linha cronológica, Hammer (2015) argumenta que o BPM tem dois antecedentes intelectuais. O primeiro remonta ao trabalho de Deming na década de 1950 sobre controle estatístico de processos e que deu origem ao moderno movimento pela qualidade, culminando no 6-Sigma, um de seus representantes contemporâneos. O segundo é contribuição do próprio autor, resultado de trabalhos acadêmicos dos anos 1990, que acrescentaram as ideias de reengenharia de processos e processos ponta-a-ponta cruzando a organização e trazendo valor ao cliente.

Paiva Júnior e Scucuglia (2011) argumentam que embora o BPM seja um assunto relativamente novo, os bons resultados obtidos pelas organizações que o utilizam tem aumentado o interesse na gestão por processos. Para os autores, a melhoria dos resultados quando comparados à estrutura funcional reside na fluidez com que decisões gerenciais, desde a mensuração de desempenho até a operacionalização de estratégias corporativas, são internalizadas e compreendidas.

Isso ocorre porque no BPM, o foco passa a ser o cliente ou aquele que precisa ou anseia pelo resultado (*outputs*) do processo. Tais necessidades e anseios são gerenciados por um “dono do processo” que tem como atribuição prestar contas sobre o desempenho de todo o fluxo de atividades necessárias para transformação de insumos (*inputs*) em produtos. Assim, somando-se a interfuncionalidade (o processo passa por funcionários que realizam diversas atividades em diferentes áreas) com a autonomia do dono do processo para modelar, analisar e transformar a cadeia produtiva visando atender o que o cliente precisa, sem as barreiras impostas por departamentos, consegue-se maior dinamismo, ajustes mais rápidos e entregas céleres e em conformidade com o esperado, requisitos fundamentais de ambientes organizacionais cada vez mais competitivos (PAIVA JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011).

Hammer (2015) apresenta também como diferencial do BPM a preocupação com o gerenciamento dos processos que fazem sentido dentro da organização e que de fato agregam valor ao que é produzido. Nesse sentido, empilhar estoques numa prateleira não pode ser qualificado como um processo significativo, mas uma atividade integrante de um processo

maior. Para o autor, lidar com esses processos de maior escala significa focar em aspectos de alta alavancagem nas operações e, portanto, passíveis de resultados mais impactantes.

2.3.2.1. O ciclo da gestão por processos

Hammer (2015) indica que o ciclo do BPM é derivado do ciclo PDCA de Deming (*plan, do, check, act ou planejar, fazer, verificar e agir*), com a adição de uma atenção especial ao *design* (desenho) do processo.

Juran e De Feo (2010) estabelecem como uma das abordagens para o BPM a sua divisão em cinco categorias de atividades, também cíclica:

Quadro 3 - Ciclo do BPM segundo Juran e De Feo (2010)

<i>Fase</i>	<i>Atividades</i>
Design	Fase onde são identificados os processos existentes e desenvolvidos o <i>design</i> dos futuros processos. Nessa fase são estabelecidos o fluxo do processo, os atores, procedimentos operacionais, os resultados a serem alcançados, etc. A ideia é ter uma correta e eficiente concepção teórica do processo. Para Juran e De Feo (2010), um bom <i>design</i> reduz o número de problemas na vida útil do processo.
Modelagem	são adicionadas novas variáveis na concepção teórica do processo a fim de avaliar o efeito de diferentes circunstâncias na operação do processo.
Execução	Fase em que o processo é de fato executado, seja através de agentes humanos, automatizado através de recursos de TI ou com a combinação de ambos.
Monitoramento	Fase de acompanhamento do processo, coleta de informações, estatísticas de desempenho.
Otimização	Fase onde, com as informações sobre o desempenho dos processos coletadas nas fases de modelagem e monitoramento, são identificados eventuais gargalos e potenciais oportunidades de melhorias são analisadas e inseridas no processo na fase de design.

Fonte: adaptado de Juran e De Feo (2010) pelo Autor.

Weske (2019) propõe outro ciclo composto por quatro fases, começando por “*design e análise*” (*design and analysis*), seguido de “*configuração*” (*configuration*), “*aprovação/validação*” (*enactment*) e “*avaliação*” (*evaluation*), com as seguintes atividades:

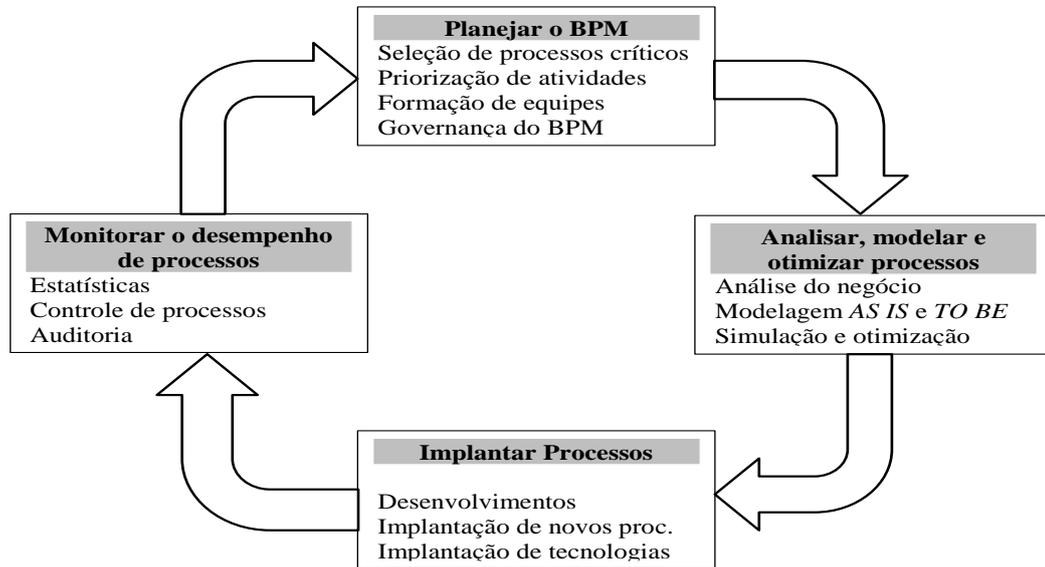
Quadro 4 - Atividades desenvolvidas nas quatro fases do ciclo de BPM proposto por Weske (2019)

<i>Fase</i>	<i>Atividades</i>
Design e Análise	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, revisão, validação e representação dos processos; • Utilização de técnicas de modelagem de processos para representação dos processos (<i>AS IS/TO BE</i>); • Utilização de técnicas de simulação para auxílio na validação;
Configuração	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do processo; • Utilização de sistemas de informática; • Testes de implantação de processos e sistemas;
Aprovação/Validação	<ul style="list-style-type: none"> • Execução do processo modelado; • Monitoramento e coleta de informações sobre o processo;
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização de informações disponíveis para avaliação e aperfeiçoamento de processos; • Utilização de técnicas de monitoramento das atividades dos processos para coleta de dados e análise de seus resultados;

Fonte: adaptado de Weske (2019) pelo Autor.

Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) reconhecem que por ser uma disciplina recente, o BPM carece de uma estrutura de trabalho consolidada e, como consequência, as organizações que passam a praticar a gestão por processos tem dificuldades na implementação dessa abordagem. Diante de uma diversidade de modelos, a maioria cíclica, os autores propõe o “Ciclo de BPM Unificado”, composto por quatro fases: planejamento do BPM; análise, modelagem e otimização de processos; implantação de processos; e monitoramento de processos.

Figura 2 - Ciclo de BPM unificado

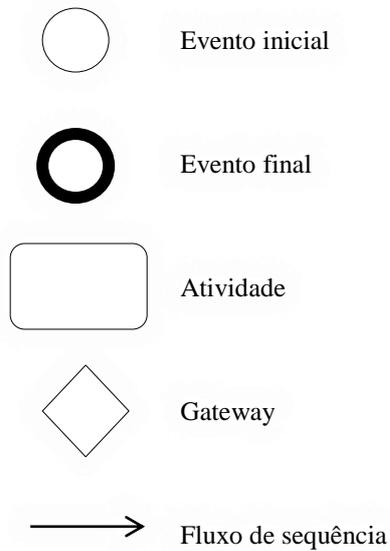


Fonte: adaptado de Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) pelo Autor.

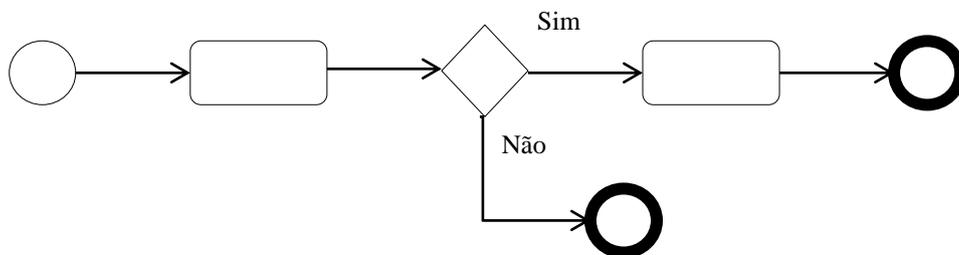
Apesar dessa grande diversidade de nomes para os componentes do ciclo do BPM, Franceschini, Galetto e Maisano (2019) destacam duas fases ou atividades que merecem atenção na gestão por processos: a modelagem e avaliação do processo.

Para Paiva Júnior e Scucuglia (2011) a modelagem é uma fase primordial da gestão por processos já que tem como objetivo representar graficamente um processo, através de mapas, fluxos ou diagramas, de uma maneira que seja compreensível às partes interessadas, seja a alta gestão, responsáveis pelo processo (donos do processo) ou clientes.

De acordo com os autores, a antes conhecida como *Business Process Modeling Notation*, agora chamada de *Business Process Model and Notation (BPMN)*, é considerada a maior e mais aceita notação para modelagem de processos, moderna e com a adoção de símbolos que resolvem lacunas presentes em métodos anteriores. Os autores sinalizam, no entanto, que a simbologia ainda não é de conhecimento do grande público.

Figura 3 - Exemplo de elementos gráficos para modelagem do processo

Fonte: elaborado pelo Autor baseado no BPMN 2.0

Figura 4 - Exemplo de processo utilizando notação BPMN

Fonte: elaborado pelo Autor baseado no BPMN 2.0

Aagesen e Krogstie (2015) corroboram que a BPMN, hoje em sua versão 2.0, tem sido promovida e sugerida como notação padrão para modelagem de processos, criando modelos entendidos tanto por humanos quanto máquinas, apesar de seu uso não ser adequado para toda e qualquer área.

2.3.2.2. Avaliação do desempenho de processos

Segundo Leyer, Heckl e Moormann (2015), processos devem ser desenhados, implementados, executados e controlados, estando incluídas nessa última fase as atividades de avaliação, análise e melhoria dos processos.

Para isso, é preciso avaliar o desempenho desses processos ou, em outras palavras, a relação entre o nível efetivo de realização e o nível considerado como padrão ou esperado, obedecendo-se algum critério previamente estabelecido (BANDEIRA, 2009; DE FÁVERO, 2017; FRANCISCHINI e FRANCISCHINI, 2017).

Para Francischini e Francischini (2017), apesar de simples, esse conceito é, paradoxalmente, demasiado amplo, já que permite uma série de variações em sua aplicação e nessa miríade de possibilidades reside a dificuldade em estabelecer qual a melhor alternativa para medirmos o desempenho de processos.

Leyer, Heckl e Moormann (2015) consideram que essa dificuldade decorrente da multidimensionalidade do desempenho de um processo faz com que sua avaliação não deva se restringir à apenas um indicador, como produtividade, por exemplo, mas a um conjunto de diferentes indicadores, muitas vezes relacionados.

De acordo com Slack *et al* (2013), a diferença entre o desempenho atual e o desempenho esperado de um processo é o direcionador fundamental de uma iniciativa para melhoria e, para julgar se um processo é bom ou ruim, algum tipo de medição de desempenho é pré-requisito.

Para Franceschini, Galetto e Maisano (2019), é essencial avaliar se o processo está funcionando dentro do esperado e atendendo ao objetivo pelo qual foi concebido. E essa avaliação deve se dar de maneira contínua, mediante o acompanhamento e análise de indicadores de desempenho previamente estabelecidos (BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014; LEYER, HECKL e MOORMANN, 2015).

Francischini e Francischini (2017) reconhecem como benefício da adoção de indicadores de desempenho o importante auxílio no controle da organização, sendo controle nesse caso a própria “função controle” idealizada como uma das funções da Administração, já que os indicadores permitem trabalhar com três partes essenciais do controle: coletar dados de uma variável previamente estabelecida; analisar esses dados e detectar eventuais desvios em relação ao planejado; e permitir uma ação corretiva que diminua ou elimine o desvio em relação ao planejado.

Paiva Júnior e Scucuglia (2011) argumentam que os indicadores de desempenho são a principal ferramenta para o gerenciamento de processos, visto que resumem as informações em métricas objetivas e de fácil compreensão. No entanto, como são referências para tomada de decisão, a definição do que deve ser monitorado é de suma importância e precisa ser suficiente para reproduzir problemas críticos quando estes ocorrerem.

2.3.2.3. Indicadores

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), um indicador é uma medida dotada de significado particular cuja utilização tem como objetivo organizar e captar as informações relevantes de elementos que compõem um objeto de observação. Essa capacidade de informar empiricamente sobre a evolução do aspecto observado faz com que os indicadores sejam um importante recurso metodológico.

Franceschini, Galetto e Maisano (2019) lembram, também, que indicadores não são apenas ferramentas de observação passiva, mas podem ser responsáveis por um profundo efeito normativo capaz de modificar o comportamento organizacional e influenciar, inclusive, a tomada de decisão.

Para trabalharmos com indicadores, Pavani Junior e Scucuglia (2011) alertam para a necessidade de compreendermos a diferença entre dados, informações e indicadores. O primeiro é a menor instância registrada em um processo, como por exemplo, o valor de uma nota fiscal. Informação é o somatório de diversos dados com uma característica de interesse, como a soma de todas as notas fiscais em um determinado mês. Indicadores, por sua vez, relacionam duas informações diferentes, geralmente na forma de quocientes.

Corroborando Pavani Junior e Scucuglia (2011), de acordo com a FNQ (2012), a existência de uma fórmula é a principal característica de um indicador. Se não houver ao menos uma divisão entre duas informações, não é possível afirmar ainda que existe um indicador.

Os indicadores ainda podem se subdividir em dois tipos: taxa, quando são comparadas duas ou mais informações com a mesma unidade de medida, ou índice, quando as unidades comparadas são diferentes (PAVANI JUNIOR e SCUCUGLIA, 2011).

Para Francischini e Francischini (2017), índices são casos especiais de indicadores, que lidam com o tratamento de grandezas complexas e de caráter agregativo e sintético, resumindo o comportamento de valores ao se estabelecer uma pontuação adimensional, a fim de: (a) analisar a evolução de uma variável em relação a um referencial temporal, (b) a

composição de vários indicadores ponderados para formar um novo valor agregado e (c) a quantificação de avaliações qualitativas.

Quadro 5 - Comparativo entre dados, informações e indicadores

	Dados	Informações	Indicadores
Estado	Disponível para manipulação no banco de dados	Organizadas e já manipuladas em primeiro nível	Manipulados matematicamente através de fórmulas
Forma de coleta	Abundantes e armazenados em sua totalidade	Selecionadas em formatos de telas e/ou relatórios	Parametrizados em formatos de gráficos lineares
Fonte/Origem	Viabilizados através de coleta de dados	Viabilizadas através de softwares gerenciais	Viabilizados através de regras de contagem
Foco/Objetivo	Não tem foco em gestão	Com foco abrangente e dispersivo	Com foco no que é relevante

Fonte: adaptado de Pavani Junior e Scucuglia (2011) pelo Autor

Conforme Franceschini, Galetto e Maisano (2019), o resultado de uma medição de desempenho é um indicador de desempenho, geralmente expresso por um número e uma unidade de medida. O número dá a magnitude (o “quanto”) e a unidade, o sentido (o “o quê”).

O conjunto de indicadores que medem os aspectos do desempenho de processos de uma organização considerados como mais críticos ou importantes para seu sucesso são chamados de indicadores-chave de desempenho (*Key Performance Indicators, KPIs*) (SLACK *et al*, 2013; PAVANI JUNIOR e SCUCUGLIA, 2011; DE FÁVERO, 2017; PARMENTER, 2020).

Segundo Lind (2015), KPIs baseiam-se na suposição de que uma boa gestão pressupõe monitoramento contínuo do processo de negócio a fim de avaliar o desempenho da organização. Para o autor, um melhor desempenho só pode ser alcançado se os tomadores de decisão estiverem devidamente informados sobre o desempenho atual. Tal informação é proporcionada pelos indicadores, cada qual responsável por um aspecto específico de monitoramento, mas em quantidade suficiente para que seja possível gerenciá-los.

2.3.2.4. Critérios para seleção de indicadores

Pavani Junior e Scucuglia (2011) afirmam que o desafio na construção de um sistema de medição de desempenho reside em selecionar e criar indicadores que sejam de fato relevantes para o monitoramento e que permitam gerar análises e estudos que contribuam para o controle e gestão dos processos. Lind (2015) tem o mesmo entendimento.

Franceschini, Galetto e Maisano (2019) argumentam, por sua vez, que a seleção de bons indicadores não é tarefa trivial por dois motivos: (i) não existe um método orgânico para suporte à essa atividade e (ii) o sucesso na seleção depende da complexidade do processo e da experiência e intuição do selecionador.

O processo de seleção dos indicadores para composição de sistemas de medição deve prever critérios que sejam objetivos, exequíveis e verificáveis (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALES, 2009; BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014; FRANCISCHINI e FRANCISCHINI, 2017). Ainda, para esses autores, os indicadores devem ter as seguintes características:

Quadro 6 - Características necessárias em um indicador

<i>Confiabilidade/validade</i>	O indicador é usado como referência válida, calculado com base em dados corretos.
<i>Universalidade</i>	O indicador pode ser comparado com similares em outros departamentos e organizações.
<i>Mensurabilidade</i>	É possível medir os dados que compõem o indicador. Tais dados não estão em formato ilegível ou legíveis apenas em uma abordagem qualitativa.
<i>Consistência</i>	O indicador é persistente e coerente, guardando relação com o objetivo estabelecido.
<i>Disponibilidade</i>	Os dados para cálculo do indicador estão disponíveis.
<i>Relevância</i>	O indicador consegue, de fato, dar à organização uma visão que permita melhorar o desempenho.
<i>Efetividade</i>	O indicador consegue promover mudanças necessárias no controle e consequentemente no desempenho da organização.
<i>Unicidade</i>	O indicador não é redundante, ou seja, não traz as mesmas informações de outro indicador.
<i>Inteligibilidade</i>	O indicador é simples, compreensível e inteligível.
<i>Economicidade</i>	O indicador é obtido a um custo razoável.

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) e Francischini e Francischini (2017)

2.3.2.5. Sistema de medição de desempenho

Segundo Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), um Sistema de Medição de Desempenho (SMD) pode ser definido como um conjunto de métricas usadas para quantificar a eficiência e eficácia de ações, permitindo análise, avaliação e revisão de dados e informações sobre as múltiplas dimensões de desempenho.

Para Francischini e Francischini (2017), um SMD é um conjunto de indicadores de desempenho (ou *KPIs*) organizados em rede e que mantem uma relação válida de causa e efeito e alinhados a objetivos a serem atingidos. De acordo com os autores, para montagem de um SMD é necessário observar as características de cada tipo de indicador:

Quadro 7 - Tipos de indicadores e suas características

Quanto à abrangência	
<i>Indicadores globais ou totais</i>	Consideram todos os recursos da organização ou, de modo geral, uma unidade de análise.
<i>Indicadores parciais</i>	Consideram apenas parcelas do sistema de produção ou dos fatores de produção (mão de obra, energia, serviços contratados...).
Quanto à dependência	
<i>Indicadores de resultado</i>	Mostram o efeito provocado por causas correlacionadas, medindo a consequência de ações tomadas em momentos anteriores. Medem eventos ocorridos após alterações em variáveis correlacionadas. São também chamados de indicadores de efeito, ocorrência, eficácia, <i>outcomes</i> ou <i>lagging indicators</i> .
<i>Indicadores de meios</i>	Mostram as causas que levam a um efeito desejado pelos gestores ou como os meios que se têm disponíveis são aplicados para alcançar determinado resultado desejado. São também chamados de indicadores de causa, tendência, utilização, <i>drivers</i> ou <i>leading indicators</i> , pois medem eventos que ocorrem antes da alteração de uma variável correlacionada.
Quanto à controlabilidade	
<i>Indicadores controláveis</i>	Medem variáveis passíveis de ação corretiva.
<i>Indicadores não controláveis</i>	Medem variáveis que não são passíveis de ação corretiva, geralmente do ambiente externo da organização.
Quanto à composição	
<i>Indicadores de média</i>	São calculados a partir de dados coletados em um determinado período de tempo e/ou determinado conjunto de unidades analisadas.
<i>Indicadores de limite</i>	Consideram apenas ocorrências fora de determinados limites previamente estabelecidos, mínimos ou máximos.

Fonte: adaptado de Francischini e Francischini (2017) pelo Autor.

Franceschini, Galetto e Maisano (2019) alertam, no entanto, que apesar de um SMD ser uma valiosa ferramenta para gerenciamento e controle de processos, em ao menos quatro situações não será possível extrair informações relevantes para auxílio na tomada de decisão:

- I) Quando as relações de causa e efeito que contribuíram para um resultado não puderem ser bem estabelecidas, geralmente pela existência de fatores alheios ao processo ou aos indicadores, mas que influenciam o resultado final;
- II) Quando resultados ruins não apontarem necessariamente para uma execução ruim, situação na qual será necessária maior investigação e análise;
- III) Quando os indicadores utilizados representarem um modelo de processo que não representa a realidade;
- IV) Quando estiver sendo analisado aspectos legais ou de conformidade, visto que indicadores de desempenho podem não prover informações sobre aderência à normativos, regulações ou efetividade de controles internos.

Também quanto aos potenciais erros na implementação de um SMD, Francischini e Francischini (2017) indicam aqueles que podem ser reconhecidos como os principais:

Quadro 8 - Principais erros na implementação de um sistema de medição de desempenho

<i>Erro</i>	<i>Causa</i>
<i>Elaboração de indicadores antes da definição de objetivos</i>	Indicadores de desempenho elaborados antes da definição clara dos objetivos e critérios de interpretação.
<i>Excesso de indicadores</i>	Quantidade muito grande de indicadores, impedindo o foco naqueles mais relevantes para o desempenho do processo.
<i>Não conhecer os termos discutidos</i>	Desconhecimento e diferente entendimento de termos utilizados na discussão de indicadores.
<i>Indicadores sem meta</i>	Indicadores de desempenho sem uma meta explícita, não sendo possível verificar se está sendo atingido aquilo que é esperado.
<i>Indicadores não são utilizados para gestão</i>	Falta de utilização pelos gestores, sobretudo de níveis hierárquicos mais elevados, em função da ausência de uma cultura de gestão por indicadores.
<i>Análise dos indicadores não gera ação corretiva</i>	Gestores analisam os indicadores periodicamente, mas apenas de forma passiva, não utilizando as informações obtidas para promoção de ações corretivas no curso do respectivo processo.
<i>Gestores não entendem o que o indicador mede</i>	Gestores não compreendem as variáveis consideradas ou não nos cálculos dos indicadores.
<i>Periodicidade baixa</i>	Indicadores analisados em periodicidade que não permite ação corretiva em tempo adequado.
<i>Coleta de dados errada</i>	Dados coletados ruins ou de fontes inadequadas.

Fonte: adaptado pelo Autor, de Francischini e Francischini (2017)

Para Parmenter (2020), KPIs em muitas organizações são uma ferramenta quebrada, pois costumam ser uma coleção aleatória de indicadores preparados por pessoal com pouca experiência, não possuem significado e acabam se tornando um desperdício de recursos e distração para o que é relevante de fato.

Por isso, segundo Slack *et al* (2013), indicadores de desempenho precisam ser comparados a algum tipo de meta para que possuam significado. Ao definir metas de desempenho, os indicadores passam a contribuir para a avaliação do desempenho:

Saber que apenas um documento em 500 foi enviado com erro para os clientes nos diz relativamente pouco, a menos que saibamos se isso é melhor ou pior do que estávamos realizando antes, e se é melhor ou pior do que outras operações similares. (Slack et al, 2013, p. 458)

Pavani Junior e Scucuglia (2011) conceituam meta como o desempenho pretendido para determinado nível de tempo e composto por três fatores: histórico de desempenho, referenciais comparativos e requisitos das partes interessadas. Francischini e Francischini (2017) apresentam os mesmos três fatores, mas com outra nomenclatura a saber: histórico, amplitude e padrão, respectivamente.

Ainda, Francischini e Francischini (2017) entendem que metas são valores a serem atingidos por um indicador que traduz o significado de um objetivo. Em outras palavras, um objetivo geralmente é colocado em termos qualitativos, sujeito a interpretações, cabendo o indicador evidenciar aquilo que se quer dizer.

2.4. O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS

Para Thai (2009), um sistema de compras públicas é construído sob quatro pilares: i) leis e normativos que regulamentam o processo de compras; ii) a força de trabalho, formada no Brasil essencialmente por servidores públicos; iii) os processos e métodos de compras e iv) a estrutura organizacional das compras.

No Direito Administrativo, conforme leciona Di Pietro (2018), o termo “processo” possui alguns sentidos:

1. o conjunto de papéis e documentos organizados em sequencia cronológica, numerados e referentes a um assunto de interesse do servidor, gestor ou da administração;
2. sinônimo de processo disciplinar no caso de apuração de infrações administrativas, mas judicial no Direito Penal e também utilizado em outros ramos do Direito;
3. em sentido mais amplo, pode ser entendido como o conjunto de atos coordenados para solução de uma controvérsia administrativa;
4. como nem todo processo administrativo envolve uma controvérsia, também é possível se falar em processo como o conjunto de atos preparatórios e decisórios da Administração.

Ainda segundo Di Pietro (2018), também é essencial não confundirmos processo com procedimento. O primeiro caso, para a autora, existe como instrumento indispensável para a função administrativa: tudo o que a Administração Pública faz, seja decisões, celebração de contratos, regulamentos, pareceres, e demais operações materiais ou atos jurídicos que são necessários para instruir, preparar e fundamentar um ato final de interesse da Administração fica documentado em um processo.

O segundo, por sua vez, trata-se de um conjunto de formalidades a serem observadas para a prática de atos administrativos, o que equivale ao rito, ou forma de proceder, e são desenvolvidos dentro de um processo administrativo (DI PIETRO, 2018).

Meirelles e Burle Filho (2016) tem conceito semelhante à Di Pietro (2018), no entanto diferenciam processos administrativos propriamente ditos como aqueles em que existe algum litígio entre a Administração e o administrado (item 3 supracitado de Di Pietro, 2018) daqueles impropriamente ditos, que tratam de simples expedientes que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia e poderiam ser chamados, no rigor da doutrina, de procedimentos administrativos.

Atualmente, os processos administrativos são regulamentados no âmbito da Administração Pública Federal pela Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999) e tem-se adotado, cada vez mais, sistemas de processos eletrônicos como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que funciona também como uma ferramenta de gestão de documentos digitalizados e nato digitais e tem como objetivo a promoção de maior eficiência nos trâmites administrativos.

Podemos entender o processo de compras, então, reconhecendo suas duas dimensões basicamente indissociáveis, sendo a primeira originária de conceitos trazidos por Di Pietro (2018) e originários do Direito Administrativo e a outra, da orientação por processos e a teoria que se estabeleceu em decorrência: o processo formal de compras públicas é um conjunto de atos preparatórios que culminam na decisão final da Administração em comprar um bem ou contratar um serviço. Tais atos são compostos por atividades ou procedimentos ordenados no tempo e espaço, com entradas e saídas bem definidas, que podem ser medidos e monitorados.

2.4.1. Etapas do processo de compras

Embora não esteja expresso na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), Meirelles e Burle Filho (2016) depreendem que o processo de licitação é composto por duas fases: a interna, que conta com a abertura do processo, a elaboração dos documentos que definem os parâmetros a serem observados pelos interessados, autorizações internas, disponibilização de recurso suficiente para pagamento da respectiva despesa e elaboração do Edital ou instrumento equivalente; a fase externa, por sua vez, conta com divulgação do Edital ou instrumento equivalente, o recebimento de proposta e documentos dos interessados, análise, julgamento de propostas, habilitação dos licitantes, adjudicação e homologação da licitação.

Conforme Di Pietro (2018) sinaliza, a Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002) retoma essa segmentação até então implícita e traz no seu Art. 3º o que deverá ser observado na chamada fase preparatória, também entendida como fase interna do Pregão, e no Art. 4º, na fase externa.

A Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 (BRASIL, 2017) acrescenta como principal inovação o foco no planejamento da contratação e reconhece a gestão do contrato como integrada ao processo de compras, assim estabelecendo como fases ou macroetapas do processo de compras públicas em seu Art. 19: (i) planejamento da contratação; (ii) seleção do fornecedor e (iii) gestão do contrato (COSTA e TERRA, 2019). A normativa indica, ainda, no seu Art. 20 as etapas que compõem a macroetapa de planejamento, o que compreende a elaboração de “estudos preliminares”, “gerenciamento de riscos” e o “termo de referência ou projeto básico”.

No Art. 33 são apresentados os marcos de início e fim do que foi definido como “seleção do fornecedor”:

Art. 33. A fase de Seleção do Fornecedor inicia-se com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico ao setor de licitações e encerra-se com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação.

A etapa de gestão do contrato passa a ser tratada a partir do Art. 39, sem maiores definições acerca do início e fim já que envolve todo o período de vigência do contrato originário do processo de licitação:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Zago (2018) também divide o processo de contratação pública em três etapas: a primeira que identifica a necessidade pública, delimita o objeto e as obrigações entre as partes e define o regime de execução do contrato; a segunda com a seleção da melhor por meio de licitação ou contratação direta; e por último, a celebração do contrato e sua gestão.

O Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019), que regulamenta o Pregão em sua forma eletrônica, estabelece etapas sucessivas apenas para a licitação:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

I - planejamento da contratação;

II - publicação do aviso de edital;

III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;

IV - abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;

V - julgamento;

VI - habilitação;

VII - recursal;

VIII - adjudicação; e

IX - homologação.

A mais recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) também trata de forma explícita apenas das fases do processo de licitação:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

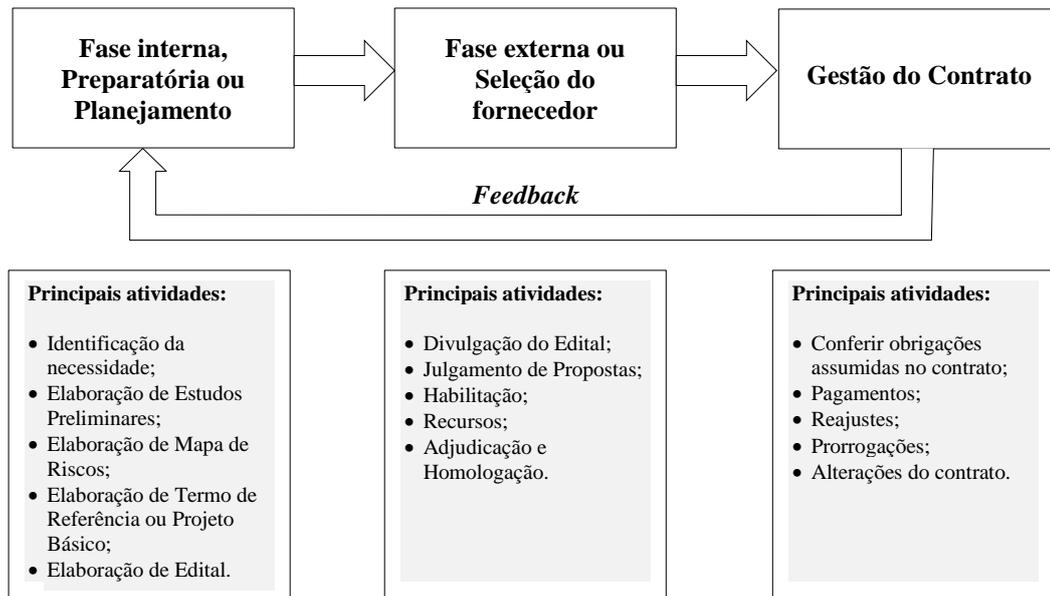
V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Assim, pensando o processo de compras como um ciclo, onde as informações e experiências coletadas durante a etapa de gestão do contrato servem de insumo para um novo planejamento futuro, e conjugando as diversas terminologias presentes na legislação, temos um desenho simplificado conforme figura abaixo:

Figura 5 - Ciclo simplificado do processo de compras públicas



Fonte: elaborado pelo Autor com base nas IN 05/2017 e 01/2019, Decreto 10.024/2019 e Lei 14.133/2021

Na primeira etapa, também chamada de fase interna, planejamento (Art. 19 da Instrução Normativa nº 05/2017 e Art. 6º do Decreto nº 10.024/2019) ou preparatória (Art. 17 da Lei nº 14.133/2021), temos como principais atividades a elaboração dos artefatos que nortearam todo o processo de contratação e futura gestão do contrato: estudos técnicos, mapeamento de riscos, termos de referência, editais e contratos.

Durante a segunda etapa, na qual os artefatos tornam-se públicos, chamada de fase externa ou seleção do fornecedor (Art. 19 da Instrução Normativa nº 05/2017), ocorrem as atividades indicadas nos incisos II à IX do Art. 6º do Decreto nº 10.024/2019 e II à VII do Art. 17 da Lei nº 14.133/2021.

Como terceira e última etapa temos a gestão do contrato resultante do processo seletivo, também vista no Art. 19 da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017. Nota-se que a ausência de menção ao ciclo processual nas leis maiores, em especial a recente Lei nº 14.133/2021, é suprida pela normativa ao estabelecer as etapas para todo o processo de compras públicas e não apenas até a seleção do fornecedor.

Costa e Terra (2019) reconhecem que pensar as compras públicas como um ciclo é um avanço na busca pela melhoria contínua e na adoção de ações corretivas ao longo de todo o processo.

Paludo (2010) lembra que a qualidade, da qual a melhoria contínua faz parte, foi questão amplamente trabalhada sobretudo após a modernização da gestão pública a partir da

adoção do modelo gerencial na década de 1990. Segundo o autor, a gestão da qualidade foi considerada um fator crítico para o sucesso da Reforma Gerencial do Estado.

Nessa esteira, foram instituídos programas nacionais, como o Programa de Qualidade no Serviço Público, em 1999, e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, em 2005, que trouxeram como parâmetros para a administração pública, dentre outros, a orientação por processos, foco no cidadão, promoção da eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais.

2.4.2. Avaliação de desempenho em compras públicas

A avaliação de desempenho na Administração Pública em um sentido amplo tem assumido posição central dentre as preocupações dos tomadores de decisão. A exigência pela otimização dos níveis de eficácia e eficiência no uso de recursos bem como o fortalecimento de mecanismos de controle social têm sido os fundamentos que levam governos à impulsionar o desenvolvimento de indicadores de desempenho em instituições públicas a fim de atingirem suas missões (BONNEFOY e ARMIJO, 2005; PATRUCCO, LUZZINI e RONCHI, 2016).

Conforme Meirelles e Burle Filho (2016), o princípio da eficiência, mais moderno dos princípios submetidos à Administração Pública, exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Não basta mais a atuação com base na legalidade, mas também com resultados positivos para o serviço público e atendimento das necessidades da sociedade. Nesse contexto, os autores sintetizam que a eficiência precisa ser entendida no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) que seja razoável a fim de atender o interesse público.

Segundo Zago (2018), para satisfazer esse interesse público, as compras públicas tem passado pelo que a autora chama de “processualização” e nos últimos anos tem sido ressaltada a importância do agir administrativo estar formalizado e desenhado em uma estrutura procedimental. Para Zago (2018), essa processualização das compras públicas decorre de um dever estatal para proteção de interesses individuais e para a própria boa ação administrativa.

Assim, a partir da processualização, a atuação da Administração, desde o planejamento da compra até a assinatura do contrato e sua posterior execução, tem como objetivo primário a seleção de um contratado apto a satisfazer a necessidade pública (eficácia) de forma isonômica e eficiente/econômica (economicidade).

Por outro lado, Costa e Terra (2019) argumentam que o volume de recursos públicos envolvidos nas compras e o grande quantitativo de processos realizados anualmente por

órgãos e entes faz com que grande parte das análises sobre os procedimentos de compras públicas fique focada no desempenho sob a ótica da economicidade trazida pela licitação, e pela análise processual em si, impedindo que sejam levados em consideração outros aspectos para além da sua função primária de prover bens e serviços.

No entanto, apesar dessas dificuldades, as organizações públicas, para atingirem sua missão, dependem cada vez mais da função compras para otimização e qualificação do uso de recursos públicos e a forma como as compras públicas são gerenciadas e controladas faz com que avaliação de desempenho seja particularmente relevante (PATRUCCO, LUZZINI e RONCHI, 2016).

Partindo dessa premissa, Araújo, Matos e Ensslin (2020) investigaram recentemente o estado da arte das produções científicas que tratam da avaliação de desempenho em compras públicas. No trabalho intitulado “Compras Públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa” foi realizada pesquisa bibliográfica nas bases de dados Scopus, Science Direct, Web of Science, Emerald e Proquest de termos em inglês associados à avaliação de desempenho em compras públicas no período de 2000 a 2018.

Após análise bibliométrica, os autores identificaram “dezesseis artigos não repetidos, com título e resumo alinhados e com reconhecimento científico selecionados para o Portfólio Bibliográfico” conforme quadro abaixo:

Quadro 9 - Portfólio Bibliográfico de Araújo, Matos e Ensslin (2020)

<i>Autores</i>	<i>Ano</i>	<i>Revista</i>	<i>Título</i>
BRIGNALL, S. e MODELL, S.	2000	<i>Management Accounting Research</i>	<i>An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”.</i>
SCHIELE, J. J.	2005	<i>Journal of Public Procurement</i>	<i>A tool for assessing the value contributed by public purchasing departments throughout various stages of competitive acquisition processes for consulting services.</i>
SCHAPPER, P. R., MALTA, J. N. V. e GILBERT, D. L.	2009 ⁴	<i>International Handbook of Public Procurement (Livro)</i>	<i>Analytical framework for the management and reform of public procurement.</i>
GALERA, A. N., RODRÍGUEZ, D. O. e HERNÁNDEZ, A. M. L.	2008	<i>Public Management Review</i>	<i>Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government.</i>
RENDON, R. G.	2008	<i>Journal of Public Procurement</i>	<i>Procurement process maturity: key to performance measurement.</i>

⁴ A data indicada por Araújo, Matos e Ensslin (2020) no citado artigo foi 2006 enquanto que 2009 é a data de edição do livro *International Handbook of Public Procurement*, que contém uma coletânea de trabalhos sobre compras públicas, utilizado pelo Autor nas referências.

TILLEMA, S., MIMBA, N. P. S. H. e VAN HELDEN, G. J.	2010	<i>Public Administration and Development</i>	<i>Understanding the changing role of public sector performance measurement in less developed countries.</i>
REN, Z. KWAW, P e YANG, F.	2010	<i>Built Environment Project and Asset Management</i>	<i>Ghana's public procurement reform and the continuous use of the traditional procurement system: the way forward</i>
REUTER, C., GOEBEL, P. e FOERSTL, K.	2012	<i>Journal of Purchasing & Supply Management</i>	<i>The impact of stakeholder orientation on sustainability and cost prevalence in supplier selection decisions.</i>
GARDENAL, F.	2013	<i>Journal of Public Procurement</i>	<i>A model to measure e-procurement impacts on organizational performance.</i>
ROTCCHANAKITUMNUAI, S.	2013	<i>International Journal of Physical Distribution & Logistics Management</i>	<i>Assessment of e-procurement auction with a balanced scorecard.</i>
KIM, S. W., OLIVARES, M. e WEINTRAUB, G. Y.	2014	<i>Management Science</i>	<i>Measuring the performance of large-scale combinatorial auctions: a structural estimation approach.</i>
GOH, S. C., ELLIOTT, C. e RICHARDS, G.	2014	<i>International Journal of Productivity and Performance</i>	<i>Performance management in Canadian public organizations: findings of a multi-case study.</i>
MARDALE, F. E.	2015	<i>Revista Academiei Fortelor Terestre</i>	<i>Performance in public procurement.</i>
PATRUCCO, A. S., LUZZINI, D. e RONCHI, S.	2016	<i>Local Government Studies</i>	<i>Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments.</i>
CHOMCHAIYA, S. e ESICHAIKUL, V.	2016	<i>Information Technology & People</i>	<i>Consolidated performance measurement framework for government e-procurement focusing on internal stakeholders.</i>
SRIVASTAVA, S. K. e AGRAHARI, A.	2017	<i>Economic & Public Weekly</i>	<i>Benchmarking approach to improve the public procurement process.</i>

Fonte: adaptado de Araújo, Matos e Ensslin (2020) pelo Autor

Araújo, Matos e Ensslin (2020) separaram os artigos entre teóricos e empíricos e identificaram, dentre os doze trabalhos considerados empíricos, que as áreas de maior preocupação para avaliação de desempenho são o tempo (19%) e custo (18%) e ainda concluem que:

Por meio da análise bibliométrica das características básicas e avançadas delimitadas, evidenciam-se os conhecimentos gerados para serem socializados. Em linhas gerais, constatou-se: (i) a inexistência de autores renomados nessa área e de rede de colaboração; (ii) que os *stakeholders* são o foco que tem merecido atenção dos pesquisadores; (iii) que os modelos construídos não estão sendo capazes de oferecer subsídios à gestão de compras públicas; (iv) que o objetivo da AD tem sido avaliação, controle e motivação no âmbito das compras públicas; (v) destaque positivo para inexistência das falhas métricas de replicação de uma instituição para outra e foco excessivo em medidas financeiras; (vi) que, por outro lado, os modelos construídos para avaliar o desempenho não consideram os objetivos organizacionais e não fornecem informações aos gestores públicos; e (vii) forte preocupação com os *stakeholders*, tanto do contexto interno quanto do externo.

Apesar de limitações temporais e metodológicas, o recente estudo de Araújo, Matos e Ensslin (2020) permite reconhecer como a avaliação de desempenho dos processos de compras públicas tem sido debatida em outros países.

2.4.2.1. Indicadores de desempenho em compras públicas

Pensando-se especificamente em indicadores de desempenho como ferramentas para monitoramento, medição e avaliação, Dezolt e Barbosa (2016) afirmam que estabelecê-los na administração pública sempre foi desafiador. As autoras apresentam como principais obstáculos a dificuldade de definir o que medir, a disponibilidade de informações, a tempestividade na utilização do resultado desses indicadores e na própria qualificação dos agentes para sua interpretação.

No estudo bibliométrico realizado por Araújo, Matos e Ensslin (2020), apenas dois trabalhos analisaram ou propuseram algum tipo de indicador de forma explícita: Gardenal (2013) e Srivastava e Agrahari (2017), o que parece demonstrar uma escassez de produção acadêmica sobre esse tema, já sugerida por Reis e Cabral (2018), também na literatura em língua inglesa.

Gardenal (2013) discute em seu estudo um modelo, já datado para a realidade brasileira, para avaliar os impactos das compras eletrônicas no desempenho organizacional e compará-las aos processos conduzidos em papel. Dos 14 KPIs propostos no modelo, ao menos 7 não possuem mais relevância no âmbito do Governo Federal desde quando foram adotados, a partir de 2005, o Pregão Eletrônico (BRASIL, 2005), e a partir de 2015 os processos 100% eletrônicos no formato SEI.

Assim, os indicadores “número de participantes por procedimento licitatório”, “uso da proposta economicamente mais vantajosa”, “uso de leilões eletrônicos”, “gasto de papel A4 por procedimento licitatório”, “custos com guarda de documentos”, “disponibilidade de documentação online” e “avaliação técnica em formato tabulado” não se mostram relevantes tanto no contexto legal quanto operacional.

Os outros 7 indicadores propostos por Gardenal (2013) são divididos nas dimensões de eficiência e efetividade: “tempo gasto por procedimento, abaixo da meta prevista” e “tempo gasto por procedimento, acima da meta prevista” na dimensão eficiência, e “homem-hora empregado por procedimento, abaixo da meta prevista”, “homem-hora empregado por procedimento, acima da meta prevista”, “desconto em relação ao valor estimado, abaixo da

meta prevista”, “desconto em relação ao valor estimado, acima da meta prevista” e “número de recursos por período” na dimensão efetividade.

Em outro trabalho, Srivastava e Agrahari (2017), analisam os processos de compras de cidades da Índia e propõem 12 KPIs conforme quadro abaixo:

Quadro 10 - KPIs e suas medidas

Nº	Nome do KPI	Medida
1	Atraso médio na abertura de propostas técnicas (em dias)	Data de abertura da licitação – Data agendada para abertura da licitação
2	Tempo médio para avaliação de propostas técnicas (em dias)	Data do upload da avaliação técnica – data de abertura da avaliação técnica
3	Tempo médio entre avaliação técnica e financeira dos participantes	Data de abertura da avaliação financeira – data do upload da avaliação técnica (em dias)
4	Tempo médio para avaliação de propostas financeiras (em dias)	Data de adjudicação da licitação – data de abertura da avaliação financeira
5	Tempo médio entre a publicação do aviso da licitação e avaliação financeira (em dias)	Data de adjudicação da licitação – data de publicação do aviso de licitação
6	Média de validade das propostas (em dias)	Disponível no documento de abertura da licitação
7	Percentual de licitações onde o ciclo total de tempo é maior do que o tempo de validade da proposta	Percentual de processos onde o ciclo total de tempo é maior do que os dias de validade da proposta
8	Média de opções de pagamentos para os licitantes (em número)	Número de opções de pagamento disponíveis no documento de abertura da licitação
9	Índice de adequação de licitantes para propostas técnicas	Razão entre os licitantes iniciais e licitantes adjudicados
10	Índice de adequação de licitantes para propostas financeiras	Razão entre os licitantes tecnicamente qualificados e licitantes adjudicados
11	Adjudicação com apenas um participante disponível para avaliação financeira (em percentual)	Percentual de casos em que as licitações são adjudicadas a um único licitante
12	Tempo médio permitido para apresentação de propostas (em dias)	Data final para envio de propostas – Data de publicação do aviso da licitação

Fonte: traduzido e adaptado de Srivastava e Agrahari (2017) pelo Autor

O foco do artigo desses autores limitou-se à etapa de seleção do fornecedor, estabelecendo-se métricas para monitoramento de dias para abertura de propostas técnicas, propostas financeiras, tempo total dispendido para análise, percentual de licitantes que atendem requisitos técnicos etc.

Ocorre que a etapa de seleção do fornecedor é extremamente regulamentada pela legislação brasileira desde 1993, com prazos mínimos pré-estabelecidos para abertura da licitação, por exemplo. Além disso, a realidade Indiana está mais alinhada às modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), com a divisão do procedimento de seleção entre análise de documentação habilitatória, que Srivastava e Agrahari (2017) tratam como

proposta técnica, e análise da proposta comercial, que os autores chamam de proposta financeira.

Tal dinâmica não existe no Pregão Eletrônico. O agente responsável pela análise, chamado de Pregoeiro, analisa a documentação técnica apenas daquele licitante cuja proposta comercial tenha sido aceita, a fim de garantir maior celeridade ao processo.

Com o Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019) a documentação de habilitação dos licitantes é cadastrada conjuntamente com a proposta até a data estimada para a abertura, cujo prazo não poderá ser inferior a 8 dias úteis:

Art. 25. O prazo fixado para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação não será inferior a oito dias úteis, contado da data de publicação do aviso do edital.

Antes, com o já revogado Decreto nº 5.450/2005, a documentação de habilitação, técnica, ou proposta técnica segundo Srivastava e Agrahari (2017), seria solicitada pelo Pregoeiro através do sistema eletrônico após a aceitação da proposta comercial.

A nova Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), por sua vez, prevê uma série de prazos mínimos para apresentação das propostas, a depender da natureza da contratação:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
- d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além

do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, as especificidades e influência da legislação de compras públicas impactam nos prazos e atividades do processo e conseqüentemente na formulação de possíveis indicadores de desempenho, o que sinaliza uma necessidade de maior cautela ao se procurar por *benchmarking* na literatura internacional. Cientes disso, Araújo, Matos e Ensslin (2020) sugeriram em seu artigo o levantamento bibliográfico em países ou regiões específicas e conhecer a produção brasileira é um dos objetivos do presente trabalho.

3. METODOLOGIA

A fim de investigar que indicadores de desempenho devem ser estabelecidos para um melhor acompanhamento de processos de compras públicas, a pesquisa realizada foi subdividida em duas etapas para coleta dos dados: pesquisa documental na legislação brasileira e pesquisa bibliográfica em artigos científicos e trabalhos acadêmicos produzidos no país.

A coleta de dados na pesquisa documental e bibliográfica teve como limite temporal o dia 27/12/2021, última data de consulta à legislação e bases de artigos e trabalhos acadêmicos.

Os indicadores de desempenho eventualmente identificados na pesquisa documental e/ou bibliográfica foram, então, testados com dados primários coletados de processos de compras do INPI realizados no triênio 2018-2020. Em seguida, tanto o resultado como os próprios indicadores foram analisados e criticados à luz do referencial teórico, em especial aos elementos necessários para definição do que é um indicador de desempenho e sua aplicabilidade num processo de compras públicas.

3.1. CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

A pesquisa tem como enfoque tanto o método quantitativo quanto qualitativo (método misto) visto que implica na coleta e análise de ambos os tipos de dados, com integração e discussão conjunta para maior entendimento do fenômeno de estudo (SAMPLIERI, COLLADO e LUCIO, 2013, CRESWELL, 2014).

Quanto à natureza, classifica-se como aplicada, tendo em vista que é pretendida a utilização prática dos resultados obtidos na pesquisa em uma organização real (GIL, 2002).

Quanto ao seu objetivo, a pesquisa caracteriza-se inicialmente como exploratória considerando-se o intuito de proporcionar maior familiaridade com o problema, torná-lo mais explícito, aprimorar ideias e descobrir, eventualmente, novas possibilidades (GIL, 2002).

A partir do teste dos indicadores identificados nas pesquisas documental e bibliográfica em dados coletados de processos do INPI, a pesquisa passa a ter contornos de estudo de manipulação experimental que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 188, 189):

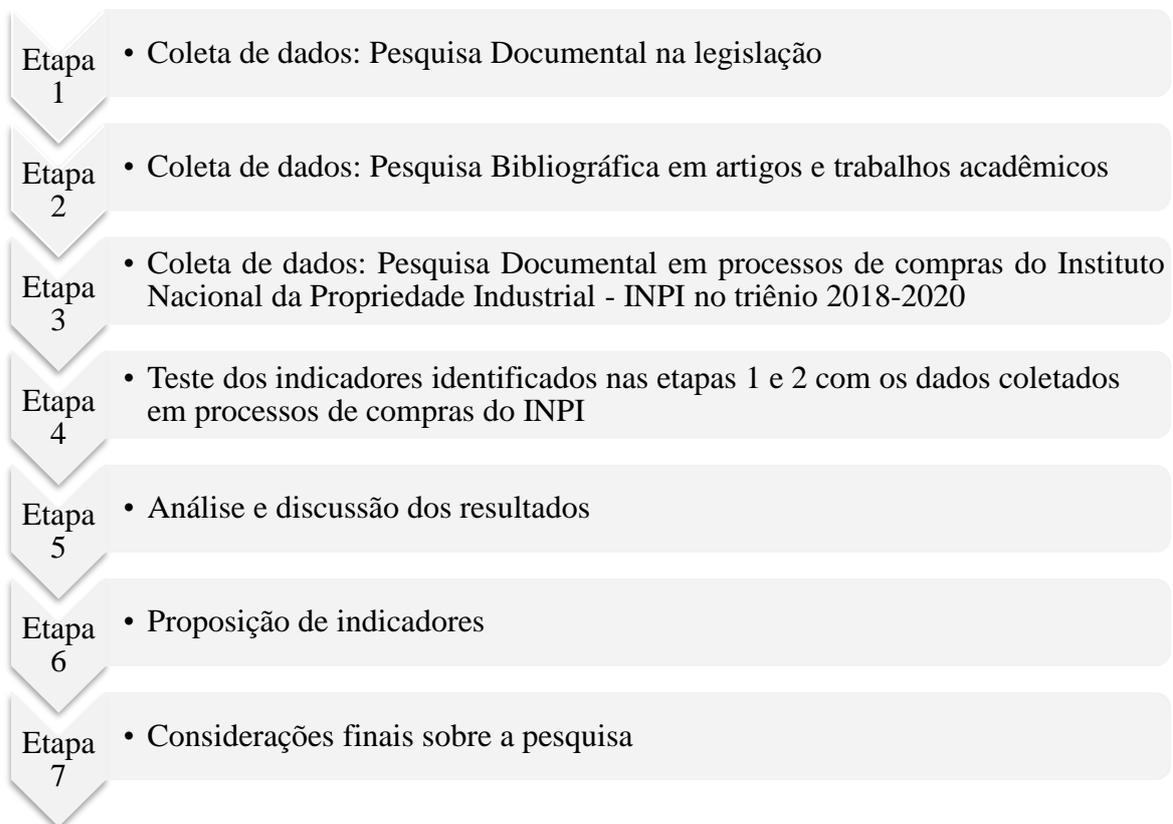
(...) consistem naqueles estudos exploratórios que têm por finalidade manipular uma variável independente, a fim de localizar variáveis dependentes que potencialmente estejam associadas a ela, estudando-se o fenômeno em seu meio

natural. O propósito desses estudos geralmente é demonstrar a viabilidade de determinada técnica ou programa como uma solução, potencial e viável, para determinados programas práticos.

3.1.1. Etapas da pesquisa

A pesquisa foi composta pelas seguintes etapas sucessivas:

Figura 6 - Etapas da pesquisa



Fonte: elaborado pelo Autor

3.2. PESQUISA DOCUMENTAL NA LEGISLAÇÃO

Considerando o rigor normativo no qual as compras públicas estão inseridas conforme demonstrado na literatura trazida como referencial teórico, a primeira etapa da pesquisa utilizou a pesquisa documental como técnica para coleta de dados (MARCONI e LAKATOS, 2003) com o objetivo de verificar a existência expressa de indicadores na legislação e normas infralegais que sejam de observância obrigatória por instituições públicas federais.

Esta primeira etapa também teve como objetivo a verificação de conformidade dos processos de compras do INPI. Caso fossem identificados indicadores de desempenho que precisam ser oficialmente implementados e, porventura, não são, o resultado da pesquisa contribuiu para sanear a inobservância à legislação ao revelá-los.

A pesquisa foi realizada através da consulta dos termos “indicador” e “desempenho” bem como seus plurais nas versões eletrônicas de Leis e demais normas em vigor e relacionadas aos processos de compras públicas, disponíveis nos *sites* planalto.gov.br e comprasnet.gov.br. A busca pelos termos é realizada através do comando “ctrl+f” no navegador e o resultado é transcrito na íntegra e, então, analisado.

A legislação pesquisada foi selecionada conforme quadro abaixo, considerando-se sua importância para os processos de compras públicas:

Quadro 11 - Legislação selecionada

Normativo	Ementa
<i>Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967</i>	<i>Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.</i>
<i>Lei nº 8.666, de 21/06/1993</i>	<i>Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.</i>
<i>Lei nº 10.520, de 17/07/2002</i>	<i>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.</i>
<i>Lei nº 14.133, de 01/04/2021</i>	<i>Lei de Licitações e Contratos Administrativos.</i>
<i>Decreto nº 10.024, de 20/09/2019</i>	<i>Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.</i>
<i>Decreto nº 9.507, de 21/09/2018</i>	<i>Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.</i>
<i>Decreto nº 7.892, de 23/01/2013</i>	<i>Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</i>
<i>Decreto nº 7.174, de 12/05/2010</i>	<i>Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.</i>
<i>Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021</i>	<i>Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.</i>

<i>Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26/05/2017</i>	<i>Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.</i>
<i>Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04/04/2019</i>	<i>Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP do Poder Executivo Federal.</i>

Fonte: elaborado pelo Autor

3.3. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA EM ARTIGOS CIENTÍFICOS E TRABALHOS ACADÊMICOS

A segunda etapa da coleta de dados consistiu de pesquisa bibliográfica (MARCONI e LAKATOS, 2003) em artigos científicos nacionais disponíveis nas bases abertas SciELO, Portal de Periódicos CAPES e Google Acadêmico, nas bases fechadas Scopus e Web of Science e em trabalhos acadêmicos do Catálogo de Teses e Dissertações também da CAPES .

A escolha por produções exclusivamente nacionais decorreu das peculiaridades legislativas de cada país e com potencial para influenciar o processo de compras públicas em todas as suas dimensões. Nesse sentido, só guardam relação direta com a presente pesquisa aqueles estudos desenvolvidos no âmbito da legislação brasileira em vigor.

A pesquisa nas bases e no banco de teses e dissertações indicadas acima, sempre que possível, utilizou o operador lógico “AND” e os termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” agregando ao menos os termos “indicadores” e “desempenho” e “compras” e “públicas” a fim de filtrar os resultados.

Ainda, a busca foi limitada inicialmente a produções a partir de 2018, primeiro ano de plena vigência da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ultimo normativo a promover mudanças significativas nos procedimentos de contratações de serviços, em especial na etapa de planejamento, e cujas inovações foram incorporadas no texto da recente Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

3.4. TESTE DOS INDICADORES ENCONTRADOS EM PROCESSOS DE COMPRAS

Os indicadores de desempenho identificados na legislação e/ou nos artigos científicos e/ou trabalho acadêmicos foram testados com dados primários coletados dos processos de compras do INPI realizados no triênio de estudo (2018-2020).

O cálculo e a apresentação dos resultados da aplicação dos indicadores seguiu a metodologia proposta na legislação ou pelo autor do artigo/trabalho acadêmico.

Registra-se, por oportuno, que os dados coletados dos processos de compras do INPI não são reservados ou sigilosos, sob qualquer hipótese, estando parte deles, inclusive, já disponível no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e outra parte nos respectivos processos administrativos cuja vista de seu inteiro teor é garantida a qualquer interessado por Lei, em especial a Lei de Acesso a Informação, nº 12.527, de 18/11/2011 (BRASIL, 2011).

3.5. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

A análise dos indicadores de desempenho e o resultado da aplicação em dados coletados dos processos de compras caracterizam-se como investigação mista. A verificação da existência ou não de características específicas nos indicadores se deu de forma objetiva seguindo-se o Quadro 12, elaborado com base nos trabalhos de Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) e Francischini e Francischini (2017).

Somam-se a tais características a necessidade prévia de que os indicadores apresentem uma meta e objetivo, vide Pavani Júnior e Scucuglia (2011), Slack *et al* (2013), Francischini e Francischini (2017) e Parmanter (2020) e uma fórmula, vide Pavani Júnior e Scucuglia (2011) e Fundação Nacional da Qualidade (2012).

Quadro 12 - Características a serem identificadas nos indicadores de desempenho

<i>Características:</i>	
<i>1</i>	<i>Confiabilidade/validade</i>
<i>2</i>	<i>Universalidade</i>
<i>3</i>	<i>Mensurabilidade</i>
<i>4</i>	<i>Consistência</i>
<i>5</i>	<i>Disponibilidade</i>
<i>6</i>	<i>Relevância</i>
<i>7</i>	<i>Efetividade</i>
<i>8</i>	<i>Unicidade</i>
<i>9</i>	<i>Inteligibilidade</i>
<i>10</i>	<i>Economicidade</i>

Fonte: elaborado pelo Autor

A apresentação dessa análise se dá conforme o Quadro indicado na Figura 7, no qual é marcado um “X” na sessão de características, numeradas de 1 a 10, com correspondência ao

Quadro 12, sempre que cada uma delas foi identificada, e “NI” sempre que uma das características não foi identificada no indicador. O Quadro da Figura 7 contempla também o resultado anual da aplicação dos indicadores nos processos do INPI.

Figura 7 – Quadro de avaliação de indicadores de desempenho

Indicador:									
Fórmula:									
Objetivo:									
Meta:									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Resultados INPI									
2018:									
2019:									
2020:									

Fonte: elaborado pelo Autor

Abaixo de cada Quadro são apresentados os comentários do pesquisador para o indicador identificado. A interpretação dos resultados, parcela qualitativa da análise, é trazida de maneira reflexiva e apoiando-se no conhecimento profissional do pesquisador, na experiência pessoal e no cenário organizacional (STAKE, 2016).

Franceschini, Galetto e Maisano (2019) já sinalizaram para a subjetividade na seleção de indicadores a serem incorporados ao sistema de medição, atribuindo importância à experiência e intuição do selecionador.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente capítulo são apresentados os resultados da pesquisa documental e bibliográfica, o resultado da aplicação dos indicadores identificados em processos do INPI e realizados no triênio indicado na Metodologia bem como a análise do pesquisador.

4.1. RESULTADO DA PESQUISA DOCUMENTAL

A análise detalhada da busca na legislação contendo o fragmento completo do resultado em cada normativo foi inserida no Anexo I do presente trabalho.

Em síntese, a pesquisa para os termos “indicador” e “desempenho” na legislação selecionada no Quadro 11, excluídos da coleta aqueles registros em trechos de lei ou normativa já revogados, teve o seguinte resultado: o termo “indicador” ou sua variação “indicadores” aparece 20 vezes ao longo dos textos normativos enquanto que o termo “desempenho” aparece outras 71 vezes.

Depreende-se que até o advento da Portaria nº 8.678 (BRASIL, 2021), os termos eram utilizados essencialmente para estabelecer diretrizes para gestão de contratos e fiscalização de fornecedores, com a adoção de indicadores para avaliação dos serviços prestados; para a definição de parâmetros de desempenho dos produtos ou serviços contratados; avaliar o desempenho para seleção de fornecedores, e desempenho dos profissionais em sentido amplo, seja daqueles contratados para a Administração (fornecedores), seja dos contratados pela Administração (servidores).

Por outro lado, a referida Portaria, mais recente marco normativo a estabelecer diretrizes para os processos de compras, traz como inovação expressa o dever da Alta Administração de criar mecanismos de governança para as contratações públicas, incluindo a formulação de indicadores e metas de gestão dos processos de compras.

Assim, com a pesquisa documental é possível concluir que não existem, até o momento, indicadores de desempenho previamente estabelecidos na legislação para monitoramento, medição ou avaliação dos processos de compras, e que a Portaria nº 8.678 editada em julho de 2021 trouxe a necessidade de estabelecê-los, o que corrobora a importância do presente trabalho.

4.2. RESULTADO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Na pesquisa bibliográfica foram descartados dos resultados preliminarmente os periódicos não indexados, com avaliação “C” pelo Qualis-Periódicos no Quadriênio 2013-2016, aqueles considerados predatórios, trabalhos não revisados por pares, apresentados apenas em congressos ou outros eventos e trabalhos de graduação e pós-graduação *lato sensu*.

A busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” no Portal de Periódicos da CAPES, separados pelo operador lógico AND e com os filtros de idioma português e período 2018-2021, apresentou 269 resultados. Nesses resultados estão incluídas automaticamente as variações dos termos inseridos, como “indicador”, “compra”, “*public*”, “público” etc., conforme arquitetura de busca do Portal.

Dentre os 269 resultados, não foram identificados quaisquer trabalhos com o objetivo primário ou secundário de analisar ou propor indicadores de desempenho em compras públicas.

A fim de extrapolar a pesquisa em periódicos no Portal, foi testada a ampliação do período de publicação, tendo como marco o ano de 2005, quando o Pregão teve sua forma eletrônica instituída e regulamentada pelo Decreto nº 5.450 (BRASIL, 2005).

A busca nesse parâmetro retornou 888 resultados, mas não foram identificados, novamente, quaisquer trabalhos relacionados à análise e proposição de indicadores de desempenho em compras públicas.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” teve como retorno apenas 5 resultados, todos incompatíveis com o objeto do presente trabalho.

Na base SciELO, a busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” separados pelo operador lógico AND apresentou mesmo sem qualquer filtro 0 resultados.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” obteve o mesmo resultado.

No Google Acadêmico, a busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” separados pelo operador lógico AND apresentou 13.400 resultados com aplicação de filtro para período específico, a partir de 2018. O grande volume de dados impossibilitou a análise.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” obteve 354 resultados. Após descarte daqueles identificados em outras bases e já trazidos para o presente trabalho, nenhum resultado foi aproveitado.

Foi verificado o artigo “*Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa*”, de Araújo, Matos e Ensslin (2020) e publicado na Revista Gestão & Conexões da UFES, que guarda alguma relação semântica com o objeto da presente pesquisa, embora seu teor seja restrito à bibliometria de produções internacionais e não trate, por parte dos autores, de análise ou proposição de indicadores de desempenho de compras públicas.

A base foi de grande valia, no entanto, para acesso direto aos arquivos identificados nas demais fontes através do *link* disponibilizado na lateral de cada resultado.

A busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” na base Scopus separados pelo operador lógico AND apresentou 4 resultados.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” retornou 1 resultado, contido na pesquisa com os parâmetros supracitados.

Dos 4 resultados, apenas o artigo “*Avaliação de desempenho de compras públicas: análise bibliométrica da literatura internacional*”, de Ensslin *et al* (2016) e publicado na Revista Espacios nº 20, Vol. 37, guarda alguma relação semântica com o objeto da presente pesquisa, embora seu teor seja restrito à bibliometria de produções internacionais e não trate, por parte dos autores, de análise ou proposição de indicadores de desempenho de compras públicas.

Ainda, apesar do baixo fator de impacto do periódico, de não possuir registro Qualis e figurar em listas de periódicos predatórios, o resultado apresentado pelos autores foi analisado e dos 18 artigos identificados no seu portfólio bibliográfico, nenhum tratou de indicadores de desempenho em compras públicas voltados para a realidade brasileira.

Na base Web of Science, a busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” separados pelo operador lógico AND apresentou mesmo sem qualquer filtro 0 resultados.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” obteve o mesmo resultado.

Por fim, a busca pelos termos “indicadores”, “desempenho”, “compras” e “públicas” no catálogo de Teses e Dissertações separados pelo operador lógico AND apresentou 38 resultados.

Optou-se pela ausência de filtros nessa ferramenta tendo em vista que a pesquisa em artigos científicos sinalizou uma escassez de material sobre o tema e a base da CAPES contém apenas trabalhos a partir de 2016, facilitando a triagem dos resultados cuja expectativa, de antemão, seria por uma pequena quantidade de dissertações e teses, o que foi confirmado.

A agregação dos termos no formato “indicadores de desempenho” AND “compras públicas” teve como retorno apenas 9 resultados, todos contidos na pesquisa com os parâmetros supracitados.

A análise de compatibilidade do resultado com o objeto da presente pesquisa, descartando também eventual duplicidade de registro, *links* inativos ou material com proibição de divulgação teve como retorno o Quadro 14 abaixo:

Quadro 14 - Resultado da busca no catálogo de Teses e Dissertações da CAPES

<i>Ano</i>	<i>Título</i>	<i>Autor</i>	<i>Tipo</i>	<i>Universidade</i>
2019	<i>Proposta de indicadores de desempenho para os pregões eletrônicos do campus Dourados do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul</i>	<i>Janaína Mara Pacco Mendes</i>	Dissertação	UFGD
2019	<i>Avaliação da implementação de indicadores de desempenho no programa de gestão de compras governamentais do governo do Distrito Federal</i>	<i>Soraia Sorice da Silva</i>	Dissertação	UNB

Fonte: elaborado pelo Autor

Ambos os trabalhos possuem indicadores de desempenho propostos ou analisados e que puderam ser extraídos e testados com os dados coletados de processos do INPI.

4.3. EXTRAÇÃO E ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

O trabalho de Mendes (2019) propôs 12 indicadores de desempenho abordando as três etapas do processo de compras, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, sendo eles: “satisfação final do usuário”, “contratos com advertência”, “contratos com aditivos”, “contratos com multas”, “contratos cancelados”, “tempo estimado desde a abertura do processo até a publicação do edital”, “tempo de tramitação entre a publicação do edital e a homologação do resultado”, “licitações desertas”, “licitações impugnadas”,

“contrato com micro e pequena empresa”, “compras sustentáveis” e “diferença entre o preço de referência e o preço homologado”.

A análise desses indicadores e o resultado de sua aplicação nos dados extraídos de processos do INPI estão consolidados nos Quadros 15-26, um para cada indicador.

Quadro 15 - Indicador 1: satisfação final do usuário (MENDES, 2019)

Indicador 1: Satisfação final do usuário									
Fórmula: Relação da média aritmética das notas pelo número total de questões									
Objetivo: Não identificado									
Meta: Nota máxima no questionário									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
Resultados INPI									
2018: Não identificado									
2019: Não identificado									
2020: Não identificado									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivos para o Indicador 1, razão pela qual não é possível avaliar adequadamente sua consistência. Também não ficou inteligível o que Mendes (2019) considera “Satisfação final do usuário”, o que prejudicou a análise geral do Indicador proposto. A leitura do trabalho registrado no Quadro 14 não auxiliou a compreensão do Indicador.

Em geral, cada contrato é avaliado, ao menos, no momento de sua prorrogação com base em critérios previamente estabelecidos e que variam de acordo com a natureza do objeto. Essa avaliação decorre do poder/dever da Administração de fiscalizar os serviços por ela contratados. Não resta claro, no entanto, se o Indicador 1 se refere a cada contrato ou se à satisfação com um grupo de contratos, o que deveria refletir na fórmula proposta.

A fórmula proposta também não apresenta consistência matemática com a meta: a Autora propõe dividir uma média aritmética por um número total de questões e atingir-se uma nota máxima. Supondo que tivéssemos uma média 8 e 10 questões, tal divisão resultaria em “0,8”. Uma média 10 e 5 questões, teríamos como quociente “2”, número que não permite associação com a meta “nota máxima no questionário”.

Quadro 16 - Indicador 2: contratos com advertência (MENDES, 2019)

Indicador 2: Contratos com advertência
Fórmula: Relação dos contratos com advertência pela quantidade de contratos realizados
Objetivo: Não identificado

Meta: 0%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 15)									
2019: 5,26% (2 em 38)									
2020: 3,12% (1 em 32)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 2, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

No teste com dados do INPI, a fim de manter o mesmo marco temporal proposto na metodologia do trabalho, foram consideradas como advertências apenas aquelas impostas a contratos firmados no triênio 2018-2020.

Os casos de falhas na execução contratual sujeitos à aplicação de penalidade de advertência são, geralmente, predefinidos no Edital da licitação e no contrato, e o amparo legal é dado pelo Art. 87 da Lei nº 8.666/1993 e Art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021).

Assim, advertir contratados faz parte do poder/dever da Administração de fiscalizar seus contratos. Nesse contexto, atribuir uma meta 0% para aplicação desse tipo de penalidade pode implicar no desestímulo de fiscais e gestores em monitorar adequadamente o contrato. Infrações passíveis de aplicação de advertência não serão impostas para que a meta seja atingida.

Além disso, a ocorrência ou não pelas contratadas de infrações sujeitas à penalidade de advertência não é passível de controle pela Administração, por melhor que tenham sido escritos o Edital e contrato da licitação, visto que não é possível prever completamente o comportamento das empresas. Por essa razão, o estabelecimento de metas se mostra inadequada diante da imprevisibilidade da variável medida.

Outro ponto a ser levado em consideração no Indicador 2 é sua possível inconsistência metodológica: não fica claro na descrição da fórmula se são “contratos realizados” no ano corrente ou se são contratos em vigor. É possível aplicar a advertência em contratos firmados no ano corrente ou naqueles firmados em anos anteriores, mas ainda em vigor, o que muda drasticamente o cálculo. Uma forma de mitigar esse equívoco seria delimitar o ano de análise na fórmula: “(total de contratos com advertência em 2018 / total de contratos vigentes em 2018) x 100”.

Quadro 17 - Indicador 3: contratos com aditivos (MENDES, 2019)

Indicador 3: Contratos com aditivos									
Fórmula: Relação dos contratos com aditivos pela quantidade de contratos realizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 10%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	NI	X	X
Resultados INPI									
2018: Não identificado									
2019: Não identificado									
2020: Não identificado									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 3, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

Existem diversos tipos possíveis de aditivos: acréscimo, supressão, prorrogação, alterações de cláusulas. Mendes (2019) indica que o objeto de mensuração do Indicador é “total de contratos com aditivos de prazo, preço ou quantidade”. Não fica claro se outros tipos de aditivos, como o de alteração de outras cláusulas, por exemplo, vai ser contabilizado à parte, o que pode prejudicar a unicidade do Indicador.

É provável, também, que exista um erro na formulação da meta para o Indicador. Se o objetivo é contabilizar aditivos de prazo, todo contrato passível de prorrogação e cujos serviços ainda sejam de interesse da Administração deverão ser prorrogados. Na existência de 10 contratos de serviços prorrogáveis, a intenção é de que os 10 sejam prorrogados. Somando-se aos demais possíveis aditivos, não é incomum um cenário em que o quociente seja superior a 1 ou 100%.

Quadro 18 - Indicador 4: contratos com multas (MENDES, 2019)

Indicador 4: Contratos com multas									
Fórmula: Relação dos contratos com multas pela quantidade de contratos realizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 0%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 15)									
2019: 0,00% (0 em 38)									
2020: 6,25% (2 em 32)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 4, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

No teste com dados do INPI, a fim de manter o mesmo marco temporal proposto na metodologia do trabalho, foram consideradas como advertências apenas aquelas impostas a contratos firmados no triênio 2018-2020.

Considerando que multa é um tipo de penalidade assim como advertências, a análise do Indicador 2 se aplica integralmente a esse Indicador.

Ao invés de monitorar se um contrato foi multado ou não, visto que se trata de uma prática comum e necessária na fiscalização, a Administração poderia estabelecer um controle sobre o pagamento dessas multas, se estão atrasadas, qual a origem do recurso: se da própria contratada, de seguradora ou compensação de valores devidos pela Administração.

Quadro 19 - Indicador 5: contratos cancelados (MENDES, 2019)

Indicador 5: Contratos cancelados									
Fórmula: Relação dos contratos cancelados pela quantidade de contratos realizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 0%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
Resultados INPI									
2018: Não identificado									
2019: Não identificado									
2020: Não identificado									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 5, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência. Também não ficou inteligível o que a Autora considera “contrato cancelado”, o que prejudicou a análise geral do Indicador proposto. A leitura do trabalho registrado no Quadro 14 não auxiliou a compreensão do Indicador.

Caso a ideia seja tratar daqueles contratos que foram encerrados abruptamente, antes do seu prazo de vigência, o termo legal usualmente utilizado é “rescindido”, o que pode acontecer de forma unilateral, amigável ou judicial conforme Artigos 77, 78 e 79 da Lei nº 8.666/1993 e “extinto” conforme Artigos 137, 138 e 139 da Lei nº 14.133/2021.

Um serviço pode não ser mais interessante para a Administração e ter seu processo de prorrogação interrompido, sendo considerado “cancelado”, daí a razão para a falta de inteligibilidade do Indicador 5 proposto por Mendes (2019).

Quadro 20 - Indicador 6: tempo estimado desde a abertura do processo até a publicação do Edital (MENDES, 2019)

Indicador 6: Tempo estimado desde a abertura do processo até a publicação do Edital									
Fórmula: Tempo transcorrido entre a abertura e a publicação do Edital									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 40 dias									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 195 dias									
2019: 188 dias									
2020: 282 dias									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 6, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

Pelo nome do Indicador não fica claro se o tempo é estimado ou transcorrido de fato, o que prejudica a sua inteligibilidade. Observa-se que no Indicador 7 foi utilizado o termo “tempo de tramitação” enquanto no Indicador 6 foi utilizado “tempo estimado” embora ambas as fórmulas tratem de tempo transcorrido.

O cálculo de médias simples envolvendo processos com objetos de diferentes naturezas pode trazer sérios erros na análise do tempo transcorrido e nos eventuais problemas que podem ter contribuído para isso. Sem a diferenciação do tipo de processo, podem ser colocados na mesma amostra tanto a compra de papel, indiscutivelmente mais simples, quanto serviços de TI, cuja especificação demanda mais tempo dos servidores responsáveis pelo planejamento.

Tal distorção é verificável nos números do INPI: o desvio padrão das médias de 2018, 2019 e 2020 são, respectivamente, 100, 98 e 132 dias, o que mostra uma grande dispersão. Foram identificadas contratações com 52 dias (Pregão nº 16/2019) e outras com até 545 dias (Pregão nº 10/2018) para o Indicador proposto por Mendes (2019).

Uma forma de mitigar os erros advindos de colocar processos com objetos de naturezas diferentes na mesma média seria estabelecer indicadores específicos: “tempo em serviços de TI”, “tempo em serviços de *facilities*”, “tempo em aquisições de material de consumo” etc. No entanto, é necessário um estudo específico para definição dos grupos de maior relevância e maior associação a fim de que não seja criado um número excessivo de Indicadores.

Outra questão não alcançada por Indicadores de tempo é a qualidade do que é produzido. Sem uma análise processo a processo, também não é possível identificar eventual

dificuldade no planejamento da contratação e que suscite maior conhecimento ou capacitação dos servidores envolvidos.

O Indicador proposto também não é capaz de identificar, sem uma análise processo a processo, as razões para atrasos ou contratações em tempo inferior ao da meta.

Quadro 21 - Indicador 7: tempo de tramitação entre a publicação do edital e a homologação do resultado (MENDES, 2019)

Indicador 7: Tempo de tramitação entre a publicação do edital e a homologação do resultado									
Fórmula: Tempo transcorrido entre a publicação do edital e a homologação do resultado									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 30 dias									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 32 dias									
2019: 27 dias									
2020: 38 dias									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 7, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

A análise do Indicador 6 se aplica a esse Indicador visto que ambos tratam da contagem de prazos processuais.

O teste com dados extraídos de processos do INPI apresentam desvios-padrões de 33, 13 e 20 dias, para cada um dos anos propostos para pesquisa, respectivamente, o que demonstra considerável variabilidade da etapa delimitada pelo Indicador.

Muito se deve ao fato do tempo coberto pelo Indicador proposto tratar da etapa de seleção do fornecedor, que pode ser afetada por questões não controladas pela Administração como o acolhimento de pedidos de impugnação, recursos e mandados de segurança.

Quadro 22 - Indicador 8: licitações desertas (MENDES, 2019)

Indicador 8: Licitações desertas									
Fórmula: Relação da quantidade de pregões desertos pela quantidade total de pregões finalizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 0%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 20)									
2019: 0,00% (0 em 20)									
2020: 0,00% (0 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 8, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

Uma licitação pode não despertar interesse de participantes por diversos motivos e a organização não tem controle sobre essa dinâmica, razão pela qual o estabelecimento de metas se mostra inadequado diante da imprevisibilidade da variável medida.

Quadro 23 - Indicador 9: licitações impugnadas (MENDES, 2019)

Indicador 9: Licitações impugnadas									
Fórmula: Relação da quantidade de pregões impugnados pela quantidade total de pregões finalizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 0%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 20,00 % (4 em 20)									
2019: 20,00% (4 em 20)									
2020: 19,05% (4 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 9, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

Pedidos de esclarecimentos ou de impugnação são direitos dos licitantes e a organização não tem controle sobre eles, razão pela qual o estabelecimento de metas se mostra inadequado diante da imprevisibilidade da variável medida. Mesmo um Edital que a Administração julgue como adequado pode ser objeto de alguma impugnação, meramente protelatória ou não. Não é possível que se garanta, de antemão, que todas as regras estabelecidas serão aceitas pelos interessados.

É possível que um mesmo Pregão tenha mais de uma impugnação bem como também é possível que o mesmo licitante impugne mais de uma vez o mesmo Edital, prejudicando a qualidade o Indicador.

O cálculo foi realizado tal como proposto por Mendes (2019) embora o número total de impugnações (e não de pregões impugnados) tenha sido 4, 6 e 6, respectivamente.

Mais importante do que um Edital impugnado é saber se a impugnação foi acolhida ou não. Assim, uma possibilidade de fortalecer o Indicador é monitorar quantas impugnações estão sendo aceitas, o que indica uma possível fragilidade nas regras estabelecidas no Edital, já que o acolhimento da impugnação representa uma aceitação pela Administração dos argumentos do licitante: “total de impugnações acolhidas/ total de impugnações apresentadas) x 100”.

Através do monitoramento do acolhimento das impugnações é possível rastrear possíveis erros na elaboração dos Editais ou incompatibilidades com o mercado do material/serviço que se pretende adquirir.

Quadro 24 - Indicador 10: contrato com micro e pequena empresa (MENDES, 2019)

Indicador 10: Contrato com micro e pequena empresa									
Fórmula: Relação dos contratos realizados com micro e pequenas empresas pela quantidade de contratos realizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 85%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 47,62% (10 em 21)									
2019: 65,00% (13 em 20)									
2020: 57,89% (11 em 19)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 10, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

A contratação de micro e pequenas empresas deriva de obrigação legal prevista na Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006). Contratações cujo valor estimado seja de até R\$ 80.000,00 deverão ser dedicadas para participação exclusiva de empresas desse porte. Assim, não faz sentido estabelecer metas para tal Indicador visto que o número de empresas de porte micro ou pequeno contratadas tem relação direta com o valor estimado da contratação.

O Art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006) define os casos em que contratações cujo valor estimado seja de até R\$ 80.000,00 podem ter a exclusividade dispensada.

Nas contratações de ampla concorrência, na qual micro e pequenas empresas competem na mesma condição que as de maior porte, a Lei Complementar nº 123/2006 já definiu os critérios de desempate que beneficiam aquelas enquadradas como micro/pequenas, não sendo possível para qualquer instituição pública criar novas regras.

Um Indicador possível, mas de conformidade e não de desempenho, poderia ser monitorar o percentual ou quantidade de licitações com valor estimado até R\$ 80.000,00 e que tiveram a participação exclusiva de micro/pequenas empresas garantido. Outra função do Indicador seria identificar possíveis mercados específicos em que não existam o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como micro/pequeno conforme previsto no Art. 49. Expandindo a análise para contratações com valor superior a R\$ 80.000,00, é possível

monitorar quais contratações foram vencidas por micro/pequenas empresas e em quais foram usadas os benefícios de desempate previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Indicadores relacionados à participação de micro/pequenas empresas parecem mais associáveis ao monitoramento da efetividade de políticas públicas de fomento à participação desse perfil empresarial conforme já sugerido por Zago (2018) e Costa e Terra (2019).

Há, ainda, casos em que o contrato é dispensável, podendo ser substituído pela Nota Orçamentária de Empenho, por exemplo. Não fica claro se tal questão foi prevista pelo Indicador proposto. Nos cálculos do INPI foram considerados apenas Pregões Eletrônicos e com previsão de assinatura de contrato.

Ainda, é possível que um mesmo Pregão tenha mais de um vencedor, o que pode prejudicar a análise do Indicador proposto.

Quadro 25 - Indicador 11: compras sustentáveis (MENDES, 2019)

Indicador 11: Compras sustentáveis									
Fórmula: Relação dos pregões realizados de forma sustentável pelo total de pregões realizados									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 75%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 25,00% (5 em 20)									
2019: 55,00% (11 em 20)									
2020: 42,86% (9 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 11, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

Não ficou inteligível o que a Autora considera “pregões realizados de forma sustentável”, o que prejudicou a análise geral do Indicador proposto. A leitura do trabalho registrado no Quadro 14 não auxiliou a compreensão.

Cada objeto pode ter seu próprio critério de sustentabilidade: um equipamento pode ter sua eficiência de consumo energética preestabelecida, um serviço deverá observar alguma norma ambiental própria, ou uma obra os critérios de descarte de entulho, ou ainda, a própria equipe que planejou a contratação pode estabelecer requisitos inéditos, o que dificulta a comparabilidade.

Verificar se uma contratação tem algum critério definido de sustentabilidade implica em analisar processo a processo já que tal informação não consta em nenhum sistema padronizado de governo ou outra fonte.

Para verificar se as contratações do INPI possuíam algum critério de sustentabilidade, foi usado o comando de busca do leitor de arquivos do formato “pdf” e digitada a palavra “sustentabilidade”.

Quadro 26 - Indicador 12: diferença entre o preço de referência e o preço homologado (MENDES, 2019)

Indicador 12: Diferença entre o preço de referência e o preço homologado									
Fórmula: Relação do valor global homologado pelo valor global de referência									
Objetivo: Não identificado									
Meta: 50%									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: -35,85% (R\$ 10.824.092,73 licitados x R\$ 6.943.945,32 adjudicado/homologado)									
2019: -42,98% (R\$ 27.493.548,47 licitados x R\$ 15.675.777,10 adjudicado/homologado)									
2020: -18,41% (R\$ 21.674.570,30 licitados x R\$ 17.684.195,71 adjudicado/homologado)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Mendes (2019)

A Autora não estabeleceu objetivo para o Indicador 12, razão pela qual não é possível avaliar sua consistência.

O Indicador não pode ser considerado confiável visto que não é possível compreender quais fatores contribuem para a redução proporcionada pelo Pregão. Costa e Terra (2019) alertam para a evidente possibilidade de erro em análises de economia obtida ao comparar-se o preço homologado após a conclusão do procedimento licitatório em relação ao preço estimado pela Administração Pública.

Tal tipo de indicador não leva em consideração, por exemplo, equívocos na estimativa de preço, que muitas vezes pode superestimá-lo. Não considera a atuação do Pregoeiro, que pode ter promovido a redução do preço ofertado pelo licitante em eventual negociação. Também não leva em consideração a própria dinâmica da sessão pública realizada: número de participantes, competitividade natural do setor do bem ou serviço licitado, presença dos principais *players* na licitação analisada etc.

A variação do desconto não segue qualquer padrão aparente, o que também prejudica a definição de uma meta e corrobora a dificuldade de análise conforme sugerido por Costa e Terra (2019): foi observada a redução máxima de 85% em relação ao valor de referência licitado para o Pregão Eletrônico nº 15/2020 enquanto diversos outros não apresentaram qualquer redução.

Não é possível estabelecer conexão entre o Indicador e o desempenho geral de uma área ou de uma organização apenas com a informação sobre o desconto proporcionado pelo Pregão considerando-se a grande quantidade de variáveis que influenciam esse desconto.

Não é possível estabelecer conexão entre o Indicador e a promoção de mudanças necessárias para aperfeiçoamento do controle e desempenho de uma área ou de uma organização apenas com a informação sobre o desconto proporcionado pelo Pregão considerando-se a grande quantidade de variáveis que influenciam esse desconto.

Não é possível ter gestão sobre o alcance da meta visto que a organização não controla todos os fatores que podem influenciar o desconto obtido em relação ao valor estimado. Também não consegue estabelecer quais são os pesos de cada uma das variáveis com possível influência no valor final.

Este Indicador tem sido frequentemente citado na literatura, inclusive internacional, na dimensão “economicidade” ou “eficiência”, a exemplo de Gardenal (2013), apesar de sua fragilidade.

A análise dos dados obtidos de processos do INPI sugere uma menor acurácia nos valores estimados com base apenas em propostas apresentadas por fornecedores e maior precisão quando a cesta de preços contém também resultados de licitações promovidas por outros entes públicos. É necessário, no entanto, estudo específico e aprofundado a fim de conhecer as variáveis que influenciam a redução do preço durante o certame e suas relações.

Passando para o segundo trabalho identificado na pesquisa bibliográfica, Silva (2019) teve como objetivo avaliar os indicadores de desempenho do COMPRASDF, sistema do Governo do Distrito Federal, que por sua natureza, não guarda total compatibilidade com a legislação, estrutura organizacional e sistemas aos quais os órgãos e entes da Administração Pública Federal estão submetidos.

Assim, dos 52 indicadores analisados pela Autora, foram extraídos do trabalho em comento apenas aqueles passíveis de aplicação no INPI e outros órgãos e entes equivalentes, o que totalizou 10 indicadores: “taxa de itens desertos nas licitações”, “percentual de itens fracassados nas licitações”, “taxa de participação de micro e pequenas empresas”, “taxa de sucesso na participação do segmento das micro e pequenas empresas”, “taxa total de economia gerada no processo – preço de referência x preço final adjudicado”, “percentual de pregões adiados”, “percentual de pregões suspensos”, “taxa de processos licitatórios adjudicados”, “taxa de itens vencidos por micro e pequenas empresas” e “taxa de compras de produtos e de serviços sustentáveis”.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de fórmulas e metas nos indicadores analisados, o que impede a total compreensão da função de cada indicador. Por exemplo: no indicador “Taxa de eficiência total”, não incluído nos Quadros 27-36, cujo objetivo descrito é

“medir a eficiência da atividade da COLIC”, não é possível depreender quais variáveis estão envolvidas no processo e nem que eficiência pretendeu-se medir.

Quadro 27 - Indicador 1: taxa de itens desertos nas licitações (SILVA, 2019)

Indicador 1: Taxa de itens desertos nas licitações									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de itens desertos nas licitações									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	X	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 63)									
2019: 1,12% (1 em 89)									
2020: 53,85% (133 em 247)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Ao contrário de Mendes (2019), Silva (2019) parece tratar de quantidade de itens desertos e não de licitações desertas. É possível, por exemplo, que uma licitação com mais de 1 item tenha algum deserto e outro que tenha obtido sucesso (adjudicado/homologado).

No cálculo dos resultados do INPI foi considerado o total de itens licitados no somatório de Pregões realizados tal como sugere a descrição do Indicador 1.

Os cálculos do INPI levaram em consideração apenas Pregões Eletrônicos realizados, embora a descrição do Indicador não faça distinção entre modalidades, o que prejudica a sua qualidade ao comparar procedimentos diferentes.

O Indicador 1 leva em consideração apenas o quantitativo de itens e não o valor deles, o que pode criar distorções na análise visto que aqueles itens desertos podem representar parcela ínfima do total licitado. A título de exemplo, o somatório de itens desertos e fracassados em 2020 no INPI, que corresponde a 65,59% do total de itens licitáveis (162 de 247), representa apenas R\$ 203.005,14 ou 0,94% do valor total licitado naquele exercício;

Uma licitação pode não despertar interesse de participantes por diversos motivos e a organização não tem controle sobre essa dinâmica, razão pela qual o estabelecimento de metas se mostra inadequado diante da imprevisibilidade da variável medida.

Quadro 28 - Indicador 2: percentual de itens fracassados nas licitações (SILVA, 2019)

Indicador 2: Percentual de itens fracassados nas licitações									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de itens fracassados nas licitações									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

X	X	X	X	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 26,98% (17 em 63)									
2019: 3,37% (3 em 89)									
2020: 11,74% (29 em 247)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

As mesmas considerações do Indicador 1 se aplicam ao Indicador 2. Embora uma licitação fracasse, essencialmente, por dois motivos: inadequação da proposta ou da documentação de habilitação, a organização não tem controle de quais empresas se interessarão em participar do certame, razão pela qual o estabelecimento de metas se mostra inadequado diante da imprevisibilidade da variável medida.

Quadro 29 - Indicador 3: taxa de participação de micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)

Indicador 3: Taxa de participação de micro e pequenas empresas									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	X	X	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 95,00% (19 em 20)									
2019: 95,00% (19 em 20)									
2020: 71,43% (15 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Silva (2019) não faz diferenciação entre procedimentos licitatórios exclusivos para participação de micro e pequenas empresas e aqueles com ampla concorrência. Por óbvio, aqueles com participação exclusiva terão 100% no resultado da participação. A indefinição acerca do conceito prejudica a extração de dados corretos (confiabilidade/validade) e a inteligibilidade do Indicador.

Os cálculos do INPI levaram em consideração apenas Pregões Eletrônicos realizados, embora a descrição do Indicador 3 não faça distinção entre modalidades, o que prejudica a sua qualidade ao comparar procedimentos diferentes.

Nos números do INPI analisados pelo Autor foram considerados ambos os Pregões: com participação exclusiva e ampla concorrência.

Para uma compreensão mais simples do Indicador analisado por Silva (2019) bastaria o aperfeiçoamento do nome e da fórmula: “Percentual de participação de micro e pequenas empresas em licitações de ampla concorrência” e “(Número de licitações com ampla

concorrência e participação de micro e pequenas empresas/ Número de licitações com ampla concorrência) x 100”.

Uma licitação pode não despertar interesse de participantes com porte de micro ou pequena empresa por diversos motivos e a organização não tem controle sobre essa dinâmica, razão pela qual o estabelecimento de metas se mostra inadequado diante da imprevisibilidade da variável medida.

Quadro 30 - Indicador 4: taxa de sucesso na participação do segmento das micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)

Indicador 4: Taxa de sucesso na participação do segmento das micro e pequenas empresas									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de micro e pequenas empresas vencedoras nos processos licitatórios									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	X	X	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 55,00% (11 em 20)									
2019: 65,00% (13 em 20)									
2020: 52,38% (11 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Silva (2019) não faz diferenciação entre procedimentos licitatórios exclusivos para participação de micro e pequenas empresas e aqueles com ampla concorrência. Por óbvio, aqueles com participação exclusiva terão 100% no resultado. A indefinição acerca do conceito prejudica a extração de dados corretos (confiabilidade/validade) e a inteligibilidade do Indicador 4.

Os cálculos do INPI levaram em consideração apenas Pregões Eletrônicos realizados, embora a descrição do Indicador não faça distinção entre modalidades, o que prejudica a sua qualidade ao comparar procedimentos diferentes.

Não fica claro na descrição do Indicador 4 que o termo “sucesso” se refere à vitória de micro e pequenas empresas, o que prejudica a sua inteligibilidade. A leitura mais óbvia para o Indicador seria entender sucesso como a mera participação das empresas de micro ou pequeno porte. Uma solução simples seria alterar o nome do Indicador para “Percentual de micro e pequenas empresas vencedoras dos processos licitatórios”.

Quadro 31 - Indicador 5: taxa total de economia gerada no processo (SILVA, 2019)

Indicador 5: Taxa total de economia gerada no processo – preço de referência x preço final adjudicado
Fórmula: Não identificada
Objetivo: Medir o percentual da economia total gerada entre o valor de referência e o valor final

adjudicado									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	X	X	X	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: -35,85% (R\$ 10.824.092,73 licitados x R\$ 6.943.945,32 adjudicado/homologado)									
2019: -42,98% (R\$ 27.493.548,47 licitados x R\$ 15.675.777,10 adjudicado/homologado)									
2020: -18,41% (R\$ 21.674.570,30 licitados x R\$ 17.684.195,71 adjudicado/homologado)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Indicador semelhante ao Indicador 12 de Mendes (2019), não existindo histórico de diferença técnica entre valor final adjudicado e valor final homologado.

A análise do Indicador 12 de Mendes (2019) se aplica integralmente ao Indicador 5 proposto por Silva (2019).

Quadro 32 - Indicador 6: percentual de pregões adiados (SILVA, 2019)

Indicador 6: Percentual de pregões adiados									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual da economia gerada entre o valor de referência e o valor final adjudicado									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	NI	X	NI	NI	X	X	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 20)									
2019: 0,00% (0 em 20)									
2020: 0,00% (0 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

É provável que exista um erro no objetivo descrito pela Autora visto que não guarda qualquer relação com o nome do próprio Indicador.

Pregões podem ser adiados por diversos motivos e por número variável de dias. Saber se um pregão foi ou não adiado não traz qualquer informação relevante.

Quadro 33 - Indicador 7: percentual de pregões suspensos (SILVA, 2019)

Indicador 7: Percentual de pregões suspensos									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de pregões suspensos									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	X	X	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 0,00% (0 em 20)									
2019: 0,00% (0 em 20)									
2020: 0,00% (0 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Pregões podem ser suspensos judicialmente e administrativamente. Caso o Pregoeiro não consiga concluir a análise de documentos em 1 dia, por exemplo, suspende-se a sessão administrativamente e agenda-se a data para reabertura, prática comum na dinâmica desses certames. Assim, não fica claro que tipo de suspensão o Indicador se propõe a controlar, o que prejudica sua inteligibilidade;

Saber se um pregão foi ou não suspenso não traz qualquer informação relevante, principalmente se a natureza dessa suspensão for administrativa;

Na análise do Autor, foram consideradas apenas eventuais suspensões judiciais em Pregões do INPI.

Quadro 34 - Indicador 8: taxa de processos licitatórios adjudicados (SILVA, 2019)

Indicador 8: Taxa de processos licitatórios adjudicados									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de processos adjudicados									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
X	X	X	X	X	NI	NI	NI	X	X
Resultados INPI									
2018: 80,00% (16 em 20)									
2019: 90,00% (18 em 20)									
2020: 90,48% (19 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

O objetivo do processo licitatório é a adjudicação, ou seja, que se tenha um vencedor. Um processo licitatório apenas não tem vencedor quando não possui interessados na participação, caso de licitação deserta, ou quando até existem interessados, mas nenhum apresenta proposta ou qualificação técnica aceitas. Mesmo licitações revogadas ou anuladas são passíveis de terem um vencedor indicado (adjudicado). Se o total de licitações desertas e fracassadas já está sendo monitorado, calcular os sucessos se mostra redundante;

Os cálculos do INPI levaram em consideração apenas Pregões Eletrônicos realizados, embora a descrição do Indicador não faça distinção entre modalidades, o que prejudica a sua qualidade ao comparar procedimentos diferentes.

Quadro 35 - Indicador 9: taxa de itens vencidos por micro e pequenas empresas (SILVA, 2019)

Indicador 9: Taxa de itens vencidos por micro e pequenas empresas									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de itens vencidos por micro e pequenas empresas									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

NI	X	X	X	X	NI	NI	NI	NI	X
Resultados INPI									
2018: 55,00% (11 em 20)									
2019: 65,00% (13 em 20)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Silva (2019) não faz diferenciação entre procedimentos licitatórios exclusivos para participação de micro e pequenas empresas e aqueles com ampla concorrência. Por óbvio, aqueles com participação exclusiva terão 100% no resultado. A indefinição acerca do conceito prejudica a extração de dados corretos (confiabilidade/validade) e a inteligibilidade do Indicador;

Os cálculos do INPI levaram em consideração apenas Pregões Eletrônicos realizados, embora a descrição do Indicador não faça distinção entre modalidades, o que prejudica a sua qualidade ao comparar procedimentos diferentes;

Nos números do INPI analisados pelo Autor foram considerados ambos os Pregões: com participação exclusiva e ampla concorrência;

O objetivo do Indicador 9 é idêntico ao do Indicador 4, prejudicando a unicidade desse Indicador.

Quadro 36 - Indicador 10: taxa de compras de produtos e de serviços sustentáveis (SILVA, 2019)

Indicador 10: Taxa de compras de produtos e de serviços sustentáveis									
Fórmula: Não identificada									
Objetivo: Medir o percentual de compras sustentáveis em relação ao total de compras realizadas									
Meta: Não identificada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	X	NI	X
Resultados INPI									
2018: 25,00% (5 em 20)									
2019: 55,00% (11 em 20)									
2020: 42,86% (9 em 21)									

Fonte: elaborado pelo Autor com base em Silva (2019)

Assim como o Indicador 11 de Mendes (2019), não fica claro o conceito de compras sustentáveis sugerido pelo Indicador 10 de Silva (2019).

Foram considerados nos cálculos do INPI apenas Pregões Eletrônicos realizados. No entanto, ao contrário da fórmula proposta por Mendes (2019), não é possível identificar se Silva (2019) está considerando todas as modalidades.

Em resumo, dos 22 indicadores de desempenho analisados nos Quadros 15-36, não foi identificado ao menos um que atendesse todas as características de relevância e efetividade

previstas na literatura trazida no referencial teórico devido à impossibilidade das informações apresentadas darem uma visão que permita a melhoria do desempenho ou promovam melhorias no controle afetando positivamente, em decorrência, o desempenho da organização.

Os indicadores analisados se mostraram essencialmente operacionais, de atividades corriqueiras de unidades de compras, sendo a maioria composto de aspectos incontroláveis pela Administração, como interesse na participação de licitações, impugnações, se a empresa contratada é de micro ou pequeno porte etc, sem a manifestação de como monitorá-los pode afetar o desempenho da organização em qualquer de suas dimensões.

Além disso, foram identificados indicadores com potencial erro de formulação, seja da própria fórmula, da fonte de dados ou da descrição do Indicador conforme análises de alguns dos quadros supracitados.

Por outro lado, todos os indicadores que puderam ser adequadamente analisados possuem variáveis de fácil obtenção, coletáveis de processos ou sistemas de governo que qualquer unidade de compra teria acesso, o que contribui para a economicidade e disponibilidade desses Indicadores. Também não é necessária uma estrutura de TI sofisticada, sendo razoável a utilização de planilhas eletrônicas para monitoramento, medição e avaliação.

5. PROPOSTA DE INDICADORES

A fim de contribuir com a literatura, formulação de indicadores-chave para o monitoramento, medição e avaliação dos processos de compras públicas, e a criação de um Sistema de Mediação de Desempenho para o INPI, o presente trabalho propõe ao menos 2 novos indicadores não identificados na pesquisa realizada. O primeiro, para avaliar se uma organização tem conseguido executar todas as contratações planejadas para o ano, enquanto que o segundo permite avaliar se serviços que precisam ser prestados de forma contínua estão sendo interrompidos.

A elaboração de planos de contratações anuais tem sido compreendida como importante instrumento de governança conforme previsão da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021:

Art. 2º (...)

VI - Plano de Contratações Anual: instrumento de governança, elaborado anualmente pelos órgãos e entidades, contendo todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, com o objetivo de racionalizar as contratações sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária do ente federativo.

O Plano de Contratações Anual (PCA) também é expressamente previsto na nova Lei nº 14.133/2021, sempre associado ao processo de compras, ao planejamento estratégico da Administração e seu orçamento:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Ao considerar todas as contratações da organização, o PCA coloca as compras públicas no centro da estratégia organizacional e sua execução passa a ser objeto de interesse

da Alta Administração, sendo necessário o seu monitoramento, medição e avaliação, razão pela qual se propõe o seguinte indicador:

Quadro 37 - Proposta de indicador para acompanhamento do PCA

Indicador: Percentual de execução do plano de contratações anual
Objetivo: Monitorar, medir e avaliar a execução do plano de contratações anual
Fórmula: $(\text{total de contratações previstas no PCA e concluídas} / \text{total de contratações previstas no PCA}) \times 100$
Meta: 100%
Características do Indicador: 1- Não é provável que os dados para cálculo do indicador sejam extraídos de bases erradas já que se tratam de processos e sistemas de governo oficiais e formais; 2- O indicador pode comparar outros órgãos e entes federais visto que a elaboração de um PCA é obrigatória legalmente nos termos da Lei nº 14.133/2021; 3- Os dados que compõem o indicador são numéricos e mensuráveis; 4- O indicador guarda relação com o objetivo proposto; 5- Os dados para cálculo do indicador estão disponíveis em processos eletrônicos e sistemas governamentais; 6- O indicador dá à Alta Administração uma visão do desempenho da execução do PCA; 7- O indicador permite à Alta Administração compreender o estágio de execução do PCA e promover medidas para o atingimento da meta estabelecida; 8- O indicador é único; 9- O indicador é de fácil compreensão; 10- O indicador é obtido sem custos específicos já que os dados para sua elaboração estão presentes em processos e sistemas governamentais de uso cotidiano as unidades de compras.

Fonte: elaborado pelo Autor

O indicador também pode ser trabalhado em notação monetária adequando-se a fórmula para “(valor total de contratações previstas no PCA e concluídas/ valor total de contratações previstas no PCA) x 100”. Ao utilizarmos valores, podemos acompanhar mês a mês, por exemplo, o percentual de execução orçamentária previsto para o ano.

O segundo indicador está alinhado ao princípio da continuidade dos serviços públicos e parte da premissa de que para funcionar, um órgão ou ente precisa ter serviços que suportam suas atividades permanentemente prestados, daí o termo “serviços contínuos”. Nesse grupo estão incluídos serviços de limpeza, vigilância, tecnologia da informação etc.

Uma descontinuidade ocorre quando um serviço deixa de ser prestado em decorrência de falência da empresa ou impossibilidade de prorrogar o contrato antes do término de sua vigência, fazendo com que seja necessária uma nova licitação.

Quadro 38 - Proposta de indicador para acompanhamento de serviços descontinuados

Indicador: Percentual de serviços descontinuados
Objetivo: Monitorar, medir e avaliar a execução de serviços considerados de prestação continuada
Fórmula: $(\text{total de serviços de prestação continuada e descontinuados} / \text{total de serviços de prestação continuada}) \times 100$
Meta: 0%

Características do Indicador:

- 1- Não é provável que os dados para cálculo do indicador sejam extraídos de bases erradas já que se tratam de processos e sistemas de governo oficiais e formais;
- 2- O indicador pode comparar outros órgãos e entes federais visto que a elaboração de um PCA é obrigatória legalmente nos termos da Lei nº 14.133/2021;
- 3- Os dados que compõem o indicador são numéricos e mensuráveis;
- 4- O indicador guarda relação com o objetivo proposto;
- 5- Os dados para cálculo do indicador estão disponíveis em processos eletrônicos e sistemas governamentais;
- 6- O indicador dá à Alta Administração uma visão do desempenho da execução dos seus serviços que precisam ser continuamente prestados para suporte de suas atividades, mas que estão interrompidos;
- 7- O indicador permite à Alta Administração compreender o grau de descontinuidade de seus serviços e promover medidas para o saneamento de ocorrências a fim de retomar a prestação dos serviços;
- 8- O indicador é único;
- 9- O indicador é de fácil compreensão;
- 10- O indicador é obtido sem custos específicos já que os dados para sua elaboração estão presentes em processos e sistemas governamentais de uso cotidiano as unidades de compras.

Fonte: elaborado pelo Autor

Esse indicador também pode utilizar de notação monetária, adequando-se a fórmula para “(valor total de serviços de prestação continuada e descontinuados/ valor total de serviços de prestação continuada) x 100)” a fim de compreender o impacto dos serviços que foram descontinuados na execução do orçamento da organização.

Caso seja necessário o acompanhamento de cada contrato, é possível monitorar o percentual de dias de descontinuidade em um determinado ano dividindo-se o total de dias de descontinuidade por 365, e com o auxílio de planilhas eletrônicas, podem-se monitorar contratos que estejam descontinuados simultaneamente.

Por fim, a pesquisa bibliográfica identificou uma preocupação com o tempo para contratar. Embora a análise desse tipo de indicador tenha apontado para possíveis falhas ao agregarmos objetos de naturezas distintas, informações temporais podem ser de interesse da Alta Administração. Assim, além da segmentação por objeto proposta na análise dos Indicadores 6 e 7 de Mendes (2019), a segmentação por etapas do processo pode ser uma importante fonte de informação para melhorias em gargalos ao longo do fluxo.

Saber se a elaboração de artefatos da etapa de planejamento, por exemplo, tem comprometido a celeridade da contratação permite uma análise mais aprofundada pela Alta Administração, que pode avaliar a necessidade de remanejamento de servidores, capacitação ou discussão sobre a própria solução que se pretende adquirir.

Remanesce, por outro lado, a dificuldade em estabelecer uma meta para o tempo total de contratação, mas que pode ser mitigada caso a meta recaia apenas sobre as etapas essencialmente operacionais. Nessa linha, a preocupação com a otimização do processo recairia apenas naquelas etapas padronizáveis enquanto que o planejamento da solução, cujo

tempo para maturação varia de acordo com a natureza do objeto, tenha maior flexibilidade no controle.

Dessa forma, o presente trabalho propõe como indicadores-chave de desempenho (KPIs) iniciais para formalização de um Sistema de Medição de Desempenho de compras públicas: I) o acompanhamento da execução do Plano de Contratações Anual; II) o acompanhamento da descontinuidade de contratos que precisam ser executados de forma contínua, e III) o tempo para contratação, mas levando-se em conta a natureza do objeto e a etapa da contratação conforme discutido anteriormente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa documental realizada no presente trabalho demonstrou que não existe indicação expressa na atual legislação acerca de quais indicadores de desempenho devem ser utilizados para monitoramento, medição e avaliação de processos de compra.

As Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 01/2019, que regulamentam a contratação de serviços comuns e de TI, respectivamente, tratam especificamente do uso de indicadores para acompanhamento e fiscalização de contratos, sem o estabelecimento de indicadores de desempenho gerais.

Já existe, no entanto, uma diretriz governamental na forma da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 para adoção de indicadores e metas como mecanismos de governança também para o processo de compras.

Considerando que a Lei nº 14.133/2021 ainda está na fase de regulamentação de seus dispositivos, é necessário acompanhar se serão instituídos indicadores de desempenho específicos a serem observados de maneira obrigatória por órgãos e entes federais.

O resultado da pesquisa bibliográfica, por sua vez, corrobora a escassez de trabalhos na literatura nacional sobre a utilização de indicadores de desempenho em compras públicas já sinalizada por Reis e Cabral (2018). O recente estudo bibliométrico de Araújo, Matos e Ensslin (2020) sugere que o cenário na literatura em língua inglesa não é diferente.

Como limitação da pesquisa bibliográfica realizada, temos a janela temporal para busca, 2018-2020, e o número reduzido de bases, apesar da expansão até o ano de 2005 na base do Portal de Periódicos da CAPES não ter alterado o resultado. São necessários novos estudos, no entanto, a fim de verificar se existem trabalhos com a mesma temática e anteriores a 2018 e se os indicadores ali propostos se mantêm válidos após as recentes mudanças promovidas na legislação nacional de compras públicas.

Outra limitação da pesquisa bibliográfica é a combinação de palavras e operadores lógicos utilizados, sendo importante que novos estudos testem se outras entradas de termos e operadores confirmam ou refutam o resultado bibliográfico apresentado nesse trabalho.

Quanto à análise dos 22 indicadores identificados em trabalhos acadêmicos, percebe-se uma falta de entendimento pacificado sobre os conceitos de desempenho, formulação de indicadores e indicadores-chave, sobretudo quando trazidos à luz do referencial teórico, o que sugere uma necessidade de maior capacitação e pesquisa acerca do tema a fim de dotar as

organizações de pessoal qualificado para criação de indicadores que possam medir o desempenho das compras públicas adequadamente.

Conforme foi demonstrado, os indicadores pesquisados trataram em sua grande maioria, de questões meramente operacionais, de pouca relevância para o desempenho do processo, alguns com variáveis impossíveis de serem controladas pela Administração e sem todos os elementos característicos de um indicador de desempenho propostos na literatura.

Na ausência de indicadores de desempenho definidos na legislação ou consolidados na pesquisa bibliográfica, para responder ao problema de pesquisa foi preciso recorrer à diretriz estabelecida na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, aos princípios que norteiam as compras públicas, ao referencial teórico trazido e à adoção pela administração pública de práticas da administração privada, em especial as ferramentas de controle de processos, para formular indicadores de desempenho para monitoramento, medição e avaliação de processos de compra, mesmo que tal ação tenha trazido mais subjetividade ao resultado.

Nesse ponto, o presente trabalho contribui com o avanço das pesquisas sobre o tema ao criar indicadores que estão mais alinhados com a estratégia das organizações e podem ser utilizados como ferramenta de governança de compras públicas, sem prejuízos à possibilidade de novos estudos aperfeiçoarem ou condenarem aqueles propostos ou, ainda, acrescentarem novos indicadores aos SMDs.

Ainda, abre-se como objeto de futuros estudos, a comparação, análise e teste de indicadores de desempenho utilizados em outros órgãos e entes da Administração Pública Federal, visto que são submetidos à mesma legislação e, conseqüentemente, ao mesmo processo de compras, diferenciando-se a princípio, apenas a estrutura organizacional.

Sobre o SMD a ser implementado no Instituto Nacional da Propriedade Industrial, inicialmente serão reportados à Alta Administração, em periodicidade ainda a ser analisada, aqueles propostos no Capítulo 5 desse trabalho, considerados como indicadores de desempenho de fato, não obstante à adição de possíveis novos indicadores ao longo do tempo, devendo ser observada, por oportuno, as indicações da literatura acerca da quantidade e qualidade desses indicadores.

Não há impeditivo, também, que o Instituto continue coletando dados e informações que apesar de poderem ser classificadas como “indicador de desempenho”, como o número de empresas de micro e pequeno porte contratadas, por exemplo, contribuem para um controle mais completo das atividades das áreas de compras e podem servir de subsídio para estudos mais sofisticados.

Por fim, será fundamental o acompanhamento da legislação, em contínua evolução, de estudos futuros e da literatura a fim de que o SMD a ser adotado possa ser atualizado e reflita os avanços sobre o tema estudado no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

- AARGESEN, G., KROGSTIE, J. BPMN 2.0 for modeling business processes. In VOM BROCKE, J., ROSEMAN, M (Eds.). **Handbook on business management 1**. 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015
- ALEXANDRINO, M., PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 16. Ed. São Paulo: Método, 2008.
- ALMEIDA, A. A. M, SANO, H. **Função compras no setor público**: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Vol. 52, n. 1, 2018.
- ANDRADE, R. O. B.; AMBONI, N. **Teoria geral da administração**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARAGÃO, C. V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública**: um ensaio. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 48, n. 3, 1997.
- ARAÚJO, S. S., MATOS, L. S, ENSSLIN, S. R. **Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho**: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa. Revista Gestão & Conexões, Vitória, Vol. 9, n. 1, 2020.
- BAILY, P. J. H. *et al.* **Procurement: principles and management**. 11. Ed. Harlow: Pearson, 2015.
- BANDEIRA, A. A. **Indicadores de desempenho**: instrumento à produtividade organizacional. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Ed. 4, Vol. 42, 2008.
- BONNEFOY, J. C., ARMIJO, M. **Indicadores de desempenho em el sector público**. Santiago de Chile: ILPES, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 set. 2021.
- _____. Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Instrução Normativa n. 01, de 04 de abril de 2019. **Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.** Brasília, DF. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019>. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei n. 5.648, de 11 de dezembro de 1970. **Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15648.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei n. 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.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.** Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. Portaria SEGES n. 8.678, de 19 de julho de 2021. **Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e**

fundacional. Brasília, DF. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em 27 dez. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CARPINETI, L., PIGA, G., ZANZA, M. The variety of procurement practice: evidence from public procurement. In: DIMITRI, N., PIGA, G., SPAGNOLO, G (Org.). **Handbook of procurement.** 1. Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas:** para além da economicidade. Brasília: ENAP, 2019.

COSTIN, C. **Administração pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. **Research design:** qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4. Ed. California: Sage Publications, 2014.

DE AMORIM, V. A. J. **Licitações e contratos administrativos:** teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

DE FÁVERO, R. **Indicadores de desempenho:** desafios da escolha e do uso. 1. Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2017.

DE FREITAS, M., MALDONADO, J. M. S. V. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 5, 2013.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DEZOLT, A. L. P., BARBOSA, G. P. **Uma visão multidimensional sobre o desempenho das compras públicas.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-42-01.pdf>. Acesso em 02 mar. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 31. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIMITRI, N., PIGA, G., SPAGNOLO, G (Org.). **Handbook of procurement.** 1. Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DUMAS, M. *et al.* **Fundamentals of business process management.** 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2018.

FERNANDES, C. C. C. **A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira:** processo decisório e oportunidade política. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 19., 2014, Quito, Equador. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1716>. Acesso em 02 mar. 2021.

FERNANDES, C. C. C. **Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente**. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, Vol. 11, n. 4, 2019.

FERREIRA, H., CASSIOLATO, M. GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: um modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: IPEA, 2009.

FRANCESCHINI, F., GALETTO, M., MAISANO, D. **Designing performance measurement systems: theory and practice of key performance indicators**. Cham: Springer, 2019.

FRANCISCHINI, P. G., FRANCISCHINI, A. S. N. **Indicadores de desempenho: dos objetivos à ação – métodos para elaborar KPIs e obter resultados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

GARDENAL, F. **A model to measure e-procurement impacts on organizational performance**. Journal of Public Procurement, Vol. 13, n. 2, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, P. S. **Administração de materiais**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

HAMMER, M. What is business process management?. In VOM BROCKE, J., ROSEMANN, M (Eds.). **Handbook on business management 1**. 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.

HARMON, P. The scope and evolution of business process management. In VOM BROCKE, J., ROSEMANN, M (Eds.). **Handbook on business management 1**. 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.

HOUY, C., FETTKE, P., LOOS, P. Business process frameworks. In VOM BROCKE, J., ROSEMANN, M (Eds.). **Handbook on business management 1**. 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.

JOHNSON, P. F., FLYNN, A. E. **Purchasing and supply management**. 15 Ed. New York: McGraw-Hill Education, 2015.

JURAN, J. M., DE FEO, J. A. **Juran's quality handbook: the complete guide to performance excellence**. 6. Ed. New York: McGraw-Hill Education, 2010.

KEITH, B. *et al.* **Strategic sourcing in the new economy: harnessing the potential of sourcing business models for modern procurement**. 1. Ed. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEYER, M., HECKL, D., MOORMANN, J. Process performance measurement. In VOM BROCKE, J., ROSEMAN, M. (Eds.). **Handbook on business management 2**. 2. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.

LIND, P. **Monitoring business performance: models, methods and tools**. New York: Routledge, 2015.

LYSONS, K, FARRINGTON, B. **Procurement and supply chain management**. Harlow: Pearson, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, H. L., BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, J. M. P. **Proposta de indicadores de desempenho para os pregões eletrônicos o campus dourados do instituto federal do mato grosso do sul**. Orientador: Rosemar José Hall. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, 2019. Disponível em: [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/.](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) Acesso em 27 dez. 2021.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PARMENTER, D. **Key performance indicators: developing, implementing, and using winning kpis**. 4. Ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2020.

PATRUCCO, A. S., LUZZINI, D., RONCHI, S. **Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments**. Local Government Studies, Vol. 42, n. 5, 2016.

PAVANI JÚNIOR, O., SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gestão por processos - BPM: gestão orientada à entrega por meio de objetos**. São Paulo: M. Books, 2011.

REIS, P. R. C., CABRAL, S. **Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Ed. 52, n. 1, 2018.

SAMPIERI, R. S., COLLADO, C. F., LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. Ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVA, S. S. **Avaliação da implementação de indicadores de desempenho no programa de gestão de compras governamentais do governo do distrito federal**. Orientador: Lucijane Monteiro de Abreu. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/.](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) Acesso em 27 dez. 2021.

SRIVASTAVA, S. K., AGRAHARI, A. **Benchmarking approach to improve the public procurement process**. Economic & Political Weekly. Vol. 52, n. 20, 2020.

THAI, K. V. International public procurement: concepts and practices. In THAI, K. V. (Ed.). **International handbook of public procurement**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2009.

THAI, K. V. Global public procurement theories and practices: an introduction. In THAI, K. V. (Ed.). **Global public procurement theories and practices**. Vol. 18. Springer International Publishing, 2017.

WESKE, M. **Business process management: concepts, languages, architectures**. 3. Ed. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2019.

WREN, D. A., BEDEIAN, A. G. **The evolution of management thought**. 7. Ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2018.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

ANEXO I - RESULTADO DA BUSCA DE TERMOS NA LEGISLAÇÃO

No Quadro abaixo é apresentado o resultado detalhado da pesquisa documental, com a busca pelos termos

Quadro 39 - Resultado consolidado da busca de termos na legislação

Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967
Indicador: 0 registro
Desempenho: 10 registros
<p>“Art. 10. (...)” § 4º <i>Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.”</i></p> <p>“Art. 27. <i>Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.”</i></p> <p>“Art. 33. (...)” I - <i>Assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à administração civil.”</i></p> <p>“Art. 34. (...)” I - <i>Assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à Segurança Nacional e à Administração Militar.”</i></p> <p>“Art. 37. <i>O Presidente da República poderá prover até 4 (quatro) cargos de Ministro Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante.”</i></p> <p>“Art. 38. <i>O Ministro Extraordinário e o Ministro Coordenador disporão de assistência técnica e administrativa essencial para o desempenho das missões de que forem incumbidos pelo Presidente da República na forma por que se dispuser em decreto.”</i></p> <p>“Art. 70. <i>Publicados a lei orçamentária ou os decretos de abertura de créditos adicionais, as unidades orçamentárias, os órgãos administrativos, os de contabilização e os de fiscalização financeira ficam, desde logo, habilitados a tomar as providências cabíveis para o desempenho das suas tarefas.”</i></p> <p>“Art. 94. (...)” VI - <i>Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício deste requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.”</i></p> <p>“Art. 100. <i>Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.”</i></p> <p>“Art. 121. <i>As medidas relacionadas com o recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração do assessoramento superior da Administração Civil, de aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho dos cargos em comissão e funções gratificadas a que se referem o art. 101 e seu inciso II (Título XI, Capítulo II) e de outras funções de supervisão ou especializadas, constituirão encargo de um Centro de Aperfeiçoamento, órgão autônomo vinculado ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil.”</i></p>
Lei nº 8.666, de 21/06/1993

Indicador: 0 registro
Desempenho: 3 registros
<p>“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:</p> <p>I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;”</p> <p>“Art. 25. (...)”</p> <p>§ 1o Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”</p> <p>“Art. 30. (...)”</p> <p>II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.”</p>
Lei nº 10.520, de 17/07/2002
Indicador: 0 registro
Desempenho: 4 registros
<p>“Art. 1º. (...)”</p> <p>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.”</p> <p>“Art. 4º. (...)”</p> <p>X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital”</p> <p>“Art. 12. (...)”</p> <p>I - são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.</p> <p>II - quando o quantitativo total estimado para a contratação ou fornecimento não puder ser atendido pelo licitante vencedor, admitir-se-á a convocação de tantos licitantes quantos forem necessários para o atingimento da totalidade do quantitativo, respeitada a ordem de classificação, desde que os referidos licitantes aceitem praticar o mesmo preço da proposta vencedora.</p> <p>III - na impossibilidade do atendimento ao disposto no inciso II, excepcionalmente, poderão ser registrados outros preços diferentes da proposta vencedora, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e que as ofertas sejam em valor inferior ao limite máximo admitido.”</p>
Lei nº 14.133, de 01/04/2021
Indicador: 1 registro
<p>“Art. 88. (...)”</p> <p>§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.”</p>
Desempenho: 22 registros
<p>“Art. 1º. (...)”</p> <p>I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do</p>

Poder Legislativo dos Municípios, quando no **desempenho** de função administrativa;”

“Art. 6º (...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de **desempenho** e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de **desempenho** anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

(...)

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de **desempenho** e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;”

“Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o **desempenho** das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:”

“Art. 8º (...)

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o **desempenho** das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.”

“Art. 18. (...)

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de **desempenho** e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.”

“Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de **desempenho** e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

“Art. 36. (...)

§ 3º O **desempenho** pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento.”

“Art. 37. (...)

III - atribuição de notas por **desempenho** do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

“Art. 40. (...)

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de **desempenho**;”

“Art. 43.(...)

I - parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, **desempenho**, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia;”

“Art. 47. (...)

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de **desempenho**;”

Art. 60. (...)

II - avaliação do **desempenho** contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;”

“Art. 67. (...)”

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de **desempenho** anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:”

“Art. 74. (...)”

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de **desempenho** anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

“Art. 87. (...)”

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu **desempenho** na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo **desempenho** anotado em seu registro cadastral.

“Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao **desempenho** do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.”

“Art. 156. (...)”

II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no **desempenho** da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.”

“Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o **desempenho** das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.”

“Art. 179. (...)”

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu **desempenho**, por sua conta e risco e por prazo determinado;”

Decreto nº 10.024, de 20/09/2019

Indicador: 0 registro

Desempenho: 5 registros

“Art. 3º (...)”

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de **desempenho** e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

(...)

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de **desempenho** e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

(...)

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de **desempenho** e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:”

“Art. 7º. (...)”

<p><i>Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.”</i></p> <p><i>“Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:”</i></p>
<p>Decreto nº 9.507, de 21/09/2018</p>
<p>Indicador: 0 registro</p>
<p>Desempenho: 1 registro</p> <p><i>“Art. 6º (...)</i> <i>Parágrafo único. Os instrumentos convocatórios e os contratos de que trata o caput poderão prever padrões de aceitabilidade e nível de desempenho para aferição da qualidade esperada na prestação dos serviços, com previsão de adequação de pagamento em decorrência do resultado.”</i></p>
<p>Decreto nº 7.892, de 23/01/2013</p>
<p>Indicador: 0 registro</p>
<p>Desempenho: 0 registro</p>
<p>Decreto nº 7.174, de 12/05/2010</p>
<p>Indicador: 0 registro</p>
<p>Desempenho: 8 registros</p> <p><i>“Art. 2º (...)</i> <i>II - não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e</i> <i>III - não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação.”</i></p> <p><i>“Art. 3º (...)</i> <i>IV - as ferramentas de aferição de desempenho que serão utilizadas pela administração para medir o desempenho dos bens ofertados, quando for o caso.”</i></p> <p><i>“Art. 9º (...)</i> <i>§ 2º Será considerado comum o bem ou serviço cuja especificação estabelecer padrão objetivo de desempenho e qualidade e for capaz de ser atendida por vários fornecedores, ainda que existam outras soluções disponíveis no mercado.</i> <i>(...)</i> <i>§ 4º A licitação do tipo técnica e preço será utilizada exclusivamente para bens e serviços de informática e automação de natureza predominantemente intelectual, justificadamente, assim considerados quando a especificação do objeto evidenciar que os bens ou serviços demandados requerem individualização ou inovação tecnológica, e possam apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de qualidade e desempenho, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.”</i></p> <p><i>“Art. 10. No julgamento das propostas nas licitações do tipo “técnica e preço” deverão ser adotados os seguintes procedimentos:</i> <i>(...)</i> <i>f) desempenho; e”</i></p> <p><i>“Art. 12. (...)</i> <i>“§ 2º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado.”</i></p>
<p>Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021</p>
<p>Indicador: 3 registros</p> <p><i>“Art. 8º (...)</i> <i>§ 2º Os objetivos dispostos no art. 3º deverão, sempre que possível, ser desdobrados em indicadores e metas, e monitorados pelo PLS.”</i></p>

“Art.17. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos:
I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em **indicadores** objetivamente definidos, sempre que aplicável;”

“Art.20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados, com **indicadores** e metas para a gestão dos processos de contratações;”

Desempenho: 2 registros

“Art. 14. (...)

III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom **desempenho** de suas funções.”

“Art. 20. (...)

II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do **desempenho** institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo; e”

Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26/05/2017

Indicador: 14 registros

“Art. 40. (...)

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os **indicadores** de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;”

“Art. 57. (...)

IV - **indicadores** setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e”

“Anexo V (...)

d.3. identificar os **indicadores** mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços, com base nas seguintes diretrizes:

(...)

d.3.3. os **indicadores** deverão ser objetivamente mensuráveis e compreensíveis, de preferência facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço;

d.3.4. evitar **indicadores** complexos ou sobrepostos.

d.4. descrever detalhadamente, de acordo com o previsto na subalínea “d.3” acima, os **indicadores** mínimos de desempenho esperados, em relação à natureza do serviço, com a finalidade de adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos, devendo conter, dentre outros requisitos:

d.4.1. **indicadores** e metas estipulados de forma sistemática, de modo que possam contribuir cumulativamente para o resultado global do serviço e não interfiram negativamente uns nos outros;

d.4.2. **indicadores** que reflitam fatores que estão sob controle do prestador do serviço;

(...)

3. o não atendimento das metas, por ínfima ou pequena diferença, em **indicadores** não relevantes ou críticos, a critério do órgão ou entidade, poderá ser objeto apenas de notificação nas primeiras ocorrências, de modo a não comprometer a continuidade da contratação.

(...)

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de **indicadores** setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e”

“Anexo VII-A (...)

i) levantamento de **indicadores** salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;”

“Anexo VIII-A (...)

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos **indicadores** estabelecidos, sempre que a contratada:

(...)

3.3. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos **indicadores**, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

(...)

4. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os **indicadores** previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.”

Desempenho: 16 registros

“Art. 14. Os serviços considerados comuns são aqueles cujos padrões de **desempenho** e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.”

“Art. 40. (...)

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de **desempenho** estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

(...)

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o **desempenho** de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.”

“Art. 41. (...)

§ 2º Na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o **desempenho** das atividades.”

“Art. 43. (...)

Parágrafo único. Ocorrendo a situação de que trata o caput, observado o § 2º do art. 42, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o **desempenho** das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.”

“Anexo V (...)

b) não representem a real demanda de **desempenho** do órgão ou entidade, não se admitindo especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

c) estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor **desempenho**.

(...)

d.3. identificar os indicadores mínimos de **desempenho** para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços, com base nas seguintes diretrizes:

(...)

d.4. descrever detalhadamente, de acordo com o previsto na subalínea “d.3” acima, os indicadores mínimos de **desempenho** esperados, em relação à natureza do serviço, com a finalidade de adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos, devendo conter, dentre outros requisitos:”

<p>“Anexo VII-A (...)</p> <p>8.3. O julgamento do tipo de licitação previsto no subitem 8.2. acima deve observar os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no ato convocatório;</p> <p>(...)</p> <p>b) a atribuição de pontuação ao fator desempenho não poderá ser feita com base na apresentação de atestados relativos à duração de trabalhos realizados pelo licitante;</p> <p>(...)</p> <p>a) os atestados ou declarações de capacidade técnica apresentados pelo licitante devem comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de que trata o processo licitatório; e;”</p> <p>“Anexo VIII-A (...)</p> <p>3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.</p> <p>(...)</p> <p>3.4. É vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada de que trata o item 3.</p> <p>3.5. O fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.</p> <p>4. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.</p>
<p>Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04/04/2019</p>
<p>Indicador: 2 registros</p> <p>“Art. 19. (...)</p> <p>1 - fixação dos critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os valores aceitáveis para os principais elementos que compõe a solução de TIC;</p> <p>(...)</p> <p>2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;”</p>
<p>Desempenho: 0 registro</p>

Fonte: elaborado pelo Autor

ANEXO II - RELATÓRIO TÉCNICO



uff Universidade
Federal
Fluminense



Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Fábio Bruno Pimenta ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Ivan Carlin Passos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Volta Redonda

2022

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Resumo:

Compras públicas são importantes para a economia, execução de políticas públicas e, principalmente, para o funcionamento de órgãos e entes governamentais, como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Em decorrência, para uma adequada gestão, surge como questão a ser investigada que indicadores de desempenho devem ser adotados para o monitoramento, medição e avaliação desses processos de compras. Na ausência de indicadores formalmente estabelecidos no INPI, procuramos identificá-los através de pesquisa documental na legislação vigente e pesquisa bibliográfica em artigos científicos e trabalhos acadêmicos, e testá-los com dados extraídos de processos de compras do Instituto e realizados no triênio 2018-2020. A análise dos resultados se deu à luz das características necessárias para formulação de um indicador de desempenho estabelecidas no referencial teórico e previstas na metodologia. Como resultado, não foi encontrado na legislação qualquer indicador de desempenho expressamente definido, embora a recente Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 consigna a necessidade de implementá-los. Na pesquisa bibliográfica foram encontrados vinte e dois indicadores, embora nenhum possa ser considerado como indicador de desempenho após análise de suas características, metas e objetivos. Como proposta de intervenção temos, então, a criação dois novos indicadores para implementação de um sistema de medição de desempenho no INPI, um alinhado ao planejamento de novas contratações e prorrogações, e outro, ao princípio da continuidade do serviço público. Propõe-se, também, a contagem de prazos para contratação, indicador comumente utilizado na literatura, mas de forma ajustada à realidade do objeto contratado e à etapa do processo.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta de intervenção

A proposta de intervenção destina-se inicialmente ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), autarquia federal criada pela Lei nº 5.648, de 11/12/1970, vinculada atualmente ao Ministério da Economia e que tem como finalidade principal executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica, bem como pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial.

No entanto, considerando-se que o INPI está subordinado à mesma legislação e processos de compras comuns aos demais órgãos e entes públicos federais, a proposta de intervenção pode ser aplicada também nessas organizações.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Público-alvo da proposta

Área de compras do INPI e Alta Administração do INPI e demais áreas de compras de órgãos e entes da Administração Pública Federal e Alta Administração dessas organizações.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Descrição da situação-problema

O INPI não tem indicadores de desempenho estabelecidos para monitoramento, medição e avaliação de seus processos de compras.

Além disso, a adoção de indicadores e metas de gestão dos processos de compras faz parte das diretrizes de boa governança dispostas pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (BRASIL, 2021):

Art. 20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações;

Assim, além de boa prática gerencial, amplamente debatida na literatura, a implementação de indicadores de desempenho no INPI preenche a atual lacuna identificada e aperfeiçoa a governança dos processos de compra atendendo o que estabelece a supracitada Portaria.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Objetivos da proposta de intervenção

Objetivo geral da proposta de intervenção:

- Dotar o INPI de indicadores de desempenho para monitoramento, medição e avaliação de seus processos de compras.

Objetivos específicos da proposta de intervenção:

- Iniciar um sistema de medição de desempenho no INPI com a implementação de indicadores;
- Estabelecer mecanismos e instrumentos de governança das contratações do INPI.

Diagnóstico e análise da situação-problema

A pesquisa documental realizada para a dissertação demonstrou que não existe indicação expressa na atual legislação acerca de quais indicadores de desempenho devem ser utilizados para monitoramento, medição e avaliação de processos de compra. As Instruções Normativas nº 05/2017 (BRASIL, 2017) e nº 01/2019 (BRASIL, 2019), que regulamentam a contratação de serviços comuns e de TI, respectivamente, tratam especificamente do uso de indicadores para acompanhamento e fiscalização de contratos.

Já existe, no entanto, uma diretriz governamental na forma da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (BRASIL, 2021) para adoção de indicadores e metas como mecanismos de governança também para o processo de compras.

O resultado da pesquisa bibliográfica, por sua vez, sinaliza para uma escassez de trabalhos na literatura nacional sobre a utilização de indicadores de desempenho em compras públicas. O recente estudo bibliométrico de Araújo, Matos e Ensslin (2020) sugere que o cenário na literatura em língua inglesa não é diferente.

A análise dos poucos indicadores identificados em trabalhos acadêmicos (MENDES, 2019, SILVA, 2019) aponta para uma falta de entendimento pacificado sobre conceitos de desempenho, formulação de indicadores e indicadores-chave de desempenho (KPIs), sobretudo quando trazidos à luz da literatura, o que sugere uma necessidade de maior capacitação e pesquisa acerca do tema a fim de dotar as organizações de indicadores que possam medir o desempenho das compras públicas adequadamente.

Na ausência de indicadores de desempenho definidos na legislação ou consolidados na literatura, para responder que indicadores de desempenho devem ser adotados para o monitoramento, medição e avaliação desses processos de compras no INPI foi preciso recorrer à diretriz estabelecida na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, aos princípios que norteiam as compras públicas, à literatura sobre o tema e à adoção pela administração pública de práticas da administração privada, em especial as ferramentas de controle de processos, para formular novos indicadores, mesmo que tal ação tenha trazido mais subjetividade ao resultado.

Nesse ponto, a presente proposta de intervenção contribui com o avanço das pesquisas sobre o tema ao criar indicadores que estão mais alinhados com a estratégia das organizações e podem ser utilizados como ferramenta de governança de compras públicas, sem prejuízos à possibilidade de novos estudos aperfeiçoarem ou condenarem os indicadores propostos ou, ainda, acrescentarem novos aos sistemas de medição de desempenho.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Proposta de intervenção

Implementação pela Coordenação de Aquisições, Licitações e Contratos do INPI e comunicação periódica à Alta Administração dos seguintes indicadores de desempenho:

Indicador: Percentual de execução do plano de contratações anual
Objetivo: Monitorar, medir e avaliar a execução do plano de contratações anual
Fórmula: $(\text{total de contratações previstas no PCA e concluídas} / \text{total de contratações previstas no PCA}) \times 100$
Meta: 100%

O indicador também pode ser trabalhado em notação monetária adequando-se a fórmula para “(valor total de contratações previstas no PCA e concluídas/ valor total de contratações previstas no PCA) x 100”. Ao utilizarmos valores, podemos acompanhar mês a mês, por exemplo, o percentual de execução orçamentária previsto para o ano.

Indicador: Percentual de serviços descontinuados
Objetivo: Monitorar, medir e avaliar a execução de serviços considerados de prestação continuada
Fórmula: $(\text{total de serviços de prestação continuada e descontinuados} / \text{total de serviços de prestação continuada}) \times 100$
Meta: 0%

Esse indicador também pode utilizar de notação monetária, adequando-se a fórmula para “(valor total de serviços de prestação continuada e descontinuados/ valor total de serviços de prestação continuada) x 100)” a fim de compreender o impacto dos serviços que foram descontinuados na execução do orçamento da organização.

Caso seja necessário o acompanhamento de cada contrato, é possível monitorar o percentual de dias de descontinuidade em um determinado ano dividindo-se o total de dias de descontinuidade por 365, e com o auxílio de planilhas eletrônicas, podem-se monitorar contratos que estejam descontinuados simultaneamente.

Além desses, a pesquisa bibliográfica realizada identificou uma preocupação de autores com o tempo para contratar. Embora a análise desse tipo de indicador tenha apontado para possíveis falhas ao agregarmos objetos de naturezas distintas, informações temporais podem ser de interesse da Alta Administração. Assim, além da segmentação por objeto, a segmentação por etapas do processo pode ser uma importante fonte de informação para melhorias em gargalos ao longo do fluxo.

Saber se a elaboração de artefatos da etapa de planejamento, por exemplo, tem comprometido a celeridade da contratação permite uma análise mais aprofundada pela Alta Administração, que pode avaliar a necessidade de remanejamento de servidores, capacitação ou discussão sobre a própria solução que se pretende adquirir.

Indicadores de desempenho em compras públicas: proposta de aplicação no
Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Responsáveis pela proposta de intervenção e data

Fábio Bruno Pimenta

Especialista em gestão em administração pública (UFF), bacharel em administração (UERJ), analista de planejamento, gestão e infraestrutura e coordenador de aquisições, licitação e contratos do INPI.

fabio.pimenta@inpi.gov.br

Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2022.

Referências

ARAÚJO, S. S., MATOS, L. S., ENSSLIN, S. R. **Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa.** Revista Gestão & Conexões, Vitória, Vol. 9, n. 1, 2020.

BRASIL. Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Instrução Normativa n. 01, de 04 de abril de 2019. **Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.** Brasília, DF. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019>. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Lei n. 5.648, de 11 de dezembro de 1970. **Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5648.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

_____. Portaria SEGES n. 8.678, de 19 de julho de 2021. **Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em 27 dez. 2021.

MENDES, J. M. P. **Proposta de indicadores de desempenho para os pregões eletrônicos o campus dourados do instituto federal do mato grosso do sul.** Orientador: Rosemar José Hall. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, 2019. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 27 dez. 2021.

SILVA, S. S. **Avaliação da implementação de indicadores de desempenho no programa de gestão de compras governamentais do governo do distrito federal.** Orientador: Lucijane Monteiro de Abreu. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 27 dez. 2021.