



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL

JORGE WILTON PEREIRA DE JESUS

UMA PROPOSTA DE MELHORIA DA GESTÃO DO PROCESSO
DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO NA SEFAZ - BAHIA

Salvador
2011

JORGE WILTON PEREIRA DE JESUS

UMA PROPOSTA DE MELHORIA DA GESTÃO DO PROCESSO
DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO
NA SEFAZ - BAHIA

Relatório técnico do projeto de intervenção organizacional apresentado ao Curso de Especialização em Administração Financeira Governamental, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Administração Financeira Governamental.

Orientador: Prof. Ernani Coelho Neto

Salvador
2011

SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO.....	4
2.	DIAGNÓSTICO	8
2.1.	IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO – PROBLEMA	11
2.2.	SITUAÇÃO – PROBLEMA	14
3.	MARCO TÉCNICO/TEÓRICO	16
4.	PROGNÓSTICO	27
5.	CRONOGRAMA E RECURSOS	31
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
	REFERÊNCIAS.....	33
	ANEXOS	

UMA PROPOSTA DE MELHORIA DA GESTÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO E DE CONTRATAÇÃO NA SEFAZ - BAHIA

RELATÓRIO TÉCNICO

1. APRESENTAÇÃO

De acordo com as definições do seu planejamento estratégico para o período de 2008-2011, a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia tem como missão institucional “prover e administrar os recursos financeiros para viabilizar as políticas públicas do Estado e orientar o cidadão quanto à importância do pagamento dos tributos e do controle da aplicação dos recursos públicos”. Portanto, trata-se de uma missão essencial, estratégica para o Estado cujas unidades responsáveis, direta ou indiretamente, devem observar os primados da eficácia e da eficiência nos seus processos e métodos de gestão.

Desses processos, um dos mais importantes e complexos é o de licitação e contratação de bens e serviços, devido ao fato de ser por meio dele que é provida toda a logística necessária ao exercício das atividades de tributação, arrecadação e de finanças da Fazenda Estadual e também porque devem ser observadas várias leis e normas administrativas que orientam toda a atividade de contratação.

A gestão desse processo, no âmbito da Secretaria da Fazenda, é que constitui o objeto do Projeto de Intervenção Organizacional desenvolvido. O projeto procurará criar condições para que os envolvidos tenham uma visão do conjunto do processo, permitindo-lhes a reestruturação da produção de informações de natureza gerencial e o acompanhamento do desempenho das unidades organizacionais.

Pelas suas características, é um tema da área de concentração Administração Financeira Governamental, inserindo-se na linha de pesquisa, definida pelo programa do curso, Princípios Orçamentários e Controladoria, uma vez que objetiva aprimorar o acompanhamento do desempenho das unidades envolvidas no processo de contratação.

Relaciona-se, ainda, com a temática dos sistemas de informações gerenciais que, acompanhando Pereira e Fonseca (1997), podem ser definidos como “mecanismos de apoio à gestão, desenvolvidos com base na tecnologia da informação (...) para atuar como condutores de informações que visam facilitar, agilizar e otimizar o processo decisório das organizações”, tanto da área privada como da área pública.

A motivação para a elaboração desse projeto nasceu da confluência de algumas experiências recentes do autor. A primeira, como titular da Diretoria Geral da Secretaria da Fazenda - portanto, o principal responsável pelo desempenho da unidade - que tem permitido observar as potencialidades e os limites da organização do processo objeto desse estudo. A segunda, como aluno deste curso, cujas aulas que apresentaram conteúdo relacionado com os aspectos gerenciais da Administração Pública serviram de inspiração e estímulo.

Acrescente-se, entretanto, que o autor também havia sido instigado à discussão da gestão por processo, concomitantemente a este curso, através de aulas sob a responsabilidade da Fundação Dom Cabral, no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Gestores da SEFAZ.

Por outro lado, é inegável a necessidade de mudanças nessa área que, de certa maneira, tem ficado ao largo dos surtos de modernização ocorridos na Secretaria da Fazenda ao longo dos anos. Necessidade que é reconhecida pelos responsáveis diretos e por aqueles que demandam as contratações e as aquisições e que, caso não seja adequadamente tratada, pode ensejar a continuidade da lentidão na produção de informações, dificultando o gerenciamento das atividades das unidades responsáveis pelo processo.

Estabeleceu-se como objetivo a análise do processo de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Diretoria Geral da Secretaria da Fazenda, focando a produção, a coleta e o acesso às informações geradas, detalhando as fases e as funções das unidades envolvidas, de forma a sustentar a necessidade de mudança na produção e no tratamento de tais informações na direção de uma gestão de forma integrada.

O contexto analisado enseja uma intervenção administrativa com o objetivo de reorganizar a produção de informações gerenciais referentes às licitações e contratações de bens e serviços por parte da Diretoria Geral da Secretaria da Fazenda, investindo em tecnologia e buscando integrar toda a informação gerada no processo, de maneira a permitir aos funcionários das unidades envolvidas uma visão do conjunto das respectivas atividades e, também, suprir a alta administração de informações tempestivas e de qualidade, necessárias à

tomada de decisões, inclusive aquelas dirigidas para a superação de eventuais pontos de rupturas ou entraves e o acompanhamento do desempenho da área responsável.

O estudo procurou, ainda, identificar oportunidades de melhoria do processo, eventualmente dispensando procedimentos que se revelaram desnecessários ou que poderiam ser efetuados de outra maneira, propondo o estabelecimento de bases para a elaboração de indicadores de desempenho das diversas unidades. Nas primeiras discussões com a equipe da Diretoria Geral constatou-se, por exemplo, que uma licitação pode ter o seu desenvolvimento provisoriamente interrompido em decorrência da falta de espaço para reunir os licitantes, configurando-se claramente um problema de gestão, de fácil solução, desde que a informação reportando tal fato flua adequadamente.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho desdobrou-se na realização de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, mapeamento de processos, estudo de caso, entrevistas e análise dos sistemas existentes. A pesquisa bibliográfica constituiu-se do levantamento e análise de livros, artigos, apostilas de cursos, com conteúdo relacionado ao estudo. A pesquisa documental contemplou a sistematização e análise da legislação, de normas administrativas e de formulários utilizados no processo. O mapeamento do processo licitatório foi elaborado por Tânia Soledade Silva Ribeiro, que assessorou a Diretoria Geral e contou com a colaboração da equipe dessa diretoria. Houve também a seleção de alguns processos licitatórios já concluídos e outros referentes a contratação que não foram objeto de licitação, sob a responsabilidade de Ranulfo Souza Silva. Os estudos de caso foram a experiência da BAHIAGÁS – Companhia de Gás da Bahia e a implantação do sistema SIASG, na Administração Pública Federal. Foram realizadas entrevistas com Evandro Conceição Negreiros e Emerson Sodré Afonso, da área de licitação e de compras da SEFAZ, respectivamente, e com Murilo Carneiro da Costa, gerente de Desenvolvimento de Sistemas. Também foram colhidas opiniões de Luiz Alves e Cristiane Souza Portela Povoas, da Coordenação de Contratos – CCONT, de Ranulfo Souza Silva e Washington Luiz Oliveira Portugal, da Assessoria da DIREG e de Carlos Fernando de Assis Meireles, Diretor Administrativo. A análise dos sistemas existentes ocorreu através da provocação da Secretaria de Administração para a realização de uma reunião e de três cursos, onde foram abordados o SIMPAS – Sistema de Material, Patrimônio e Serviços, o SIMPAS-Gerencial e o CST – Cadastro de Serviços Terceirizados e do exame da legislação reguladora dos mesmos e manuais de operação.

Este relatório técnico compõe-se de mais cinco partes além desta apresentação. Na parte dois, encontra-se o diagnóstico, onde são descritos o contexto da organização e o

processo objeto de estudo, identificando-se a situação-problema que, segundo o autor, reclama a aludida intervenção administrativa. A parte três contempla o marco teórico-técnico, com os principais conceitos, técnicas de gestão e a análise de dados e de alternativas de solução do problema. A parte quatro é constituída do prognóstico, em que se descreve a situação pretendida, definem-se as recomendações e as responsabilidades dos envolvidos. Há também o cronograma de implantação e os recursos necessários, na parte cinco. Por último, na parte seis, encontram-se as considerações finais.

2. DIAGNÓSTICO

O esforço para cumprir a missão institucional da SEFAZ encontra-se sob a responsabilidade direta da Superintendência da Administração Tributária – SAT – e da Superintendência da Administração Financeira – SAF. A primeira é encarregada de prover os recursos através das atividades de tributação, fiscalização e arrecadação do ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e Transporte, principalmente. Já a segunda incumbe-se da captação de recursos provenientes de outras fontes como convênios com o governo federal ou financiamentos junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, tendo ainda a responsabilidade da gestão de todos os recursos, inclusive aqueles de transferências decorrentes da participação do Estado nas receitas tributárias da União.

Para o exercício de suas atividades, essas superintendências, bem como as outras unidades que compõem a SEFAZ – Conselho de Fazenda Estadual - CONSEF, Auditoria Geral do Estado - AGE, Superintendência de Gestão Fazendária -SGF e Corregedoria - necessitam de recursos humanos e materiais cujo fornecimento encontra-se sob a responsabilidade da Diretoria Geral – DIREG da Secretaria da Fazenda, que tem suas atribuições definidas no regimento do órgão, aprovado pelo Decreto Estadual nº. 7921/2001, da seguinte forma:

“Art. 9º - À Diretoria Geral, que coordena os órgãos setoriais e seccionais dos sistemas formalmente instituídos, compete:

I. executar as atividades de programação, orçamentação, acompanhamento, avaliação, estudos e análises no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com as unidades centrais do Sistema Estadual de Planejamento;

II. executar as atividades de administração de recursos humanos, material, patrimônio e serviços, no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com as unidades centrais do Sistema Estadual de Administração;

III. executar as atividades de administração financeira e de contabilidade, no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com a unidade central do Sistema Financeiro e de Contabilidade.”

Os dispositivos acima evidenciam a existência de relações de natureza transversal e também de subordinação entre a Diretoria Geral e outros órgãos estaduais, descritos como unidades centrais, às quais cabe a formulação de diretrizes e o estabelecimento de normas e procedimentos a serem observados por todas as unidades setoriais componentes dos referidos sistemas. As unidades centrais localizam-se nas Secretarias da Administração, do Planejamento e da própria Fazenda, que tem a incumbência de gerir o Sistema Financeiro e de Contabilidade do Estado.

O Decreto nº. 7921/2001 também define a estrutura da Diretoria Geral, cuja composição contempla a Diretoria de Orçamento Público – DIROP, à qual compete executar as atividades de programação, orçamentação, acompanhamento, avaliação, estudos e análises na SEFAZ, em articulação com a Superintendência de Orçamento Público, da Secretaria do Planejamento; a Diretoria Administrativa - DIRAD, à qual cabe executar as atividades de administração de recursos humanos, material, patrimônio e serviços, em articulação com as superintendências de Recursos Humanos e de Serviços Administrativos, da Secretaria de Administração; e a Diretoria de Finanças com a incumbência das atividades de administração financeira e de contabilidade específicas da Secretaria, articulando-se com a Superintendência de Administração Financeira da SEFAZ. Há ainda a Comissão Permanente de Licitação – COPEL, que atua em estreita relação com a Diretoria Geral, embora não esteja formalmente a ela vinculada.

As atividades de administração de material e de serviços destacam-se como fundamentais para o funcionamento da SEFAZ, uma vez que envolvem toda a logística necessária ao exercício das atividades finalísticas, e têm no processo de licitação e contratação o seu centro nevrálgico. Esse processo é que constituirá o objeto da intervenção proposta, pois, o mesmo, como será demonstrado adiante, apresenta alguns problemas cuja solução exige análise exaustiva e cuidadosa. Processo aqui compreendido como “um grupo de atividades realizadas numa seqüência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes”, na formulação de Ferreira, Cotta e Porciúncula (2010, p. 2), adaptando a noção de Hammer e Champy.

As aquisições de bens e contratação de serviços da SEFAZ requerem recursos anuais de cerca de quarenta milhões de reais, segundo relatório da DIREG/DIROP, e estão subordinadas a uma legislação complexa e detalhista, submetem-se a controle interno e externo prévio e posterior e são desenvolvidas sob tensão, devido aos interesses em disputa por parte dos licitantes e às necessidades das unidades demandantes dos bens e serviços. Apesar disso, as informações disponíveis sobre as licitações, aquisições e contratações estão

organizadas de maneira fragmentada, em “ilhas”, sendo produzidas unidade por unidade, pois inexiste uma adequada integração das informações relativas às diversas fases e aos vários procedimentos que envolvem o processo e as unidades por eles responsáveis, o que dificulta a tomada de decisões e a gestão do processo. O quadro a seguir ilustra essa fragmentação, com alguns exemplos.

Quadro 01 – Produção de informações sobre licitação e contratação

Unidade	Tipo de informação	Meio	Periodicidade	Fonte
Assessoria da DIREG	Licitações em andamento	Planilha	Quinzenal	Sistema de protocolo e consulta por correio eletrônico
Coorden. de Material e Patrimônio - COMAP	• Compras através de dispensa de licitação	• Planilha	• Quando solicitado	SIMPAS
	• Situação do estoque	• Planilha	• Quando solicitado	SIMPAS
Coorden. de Contratos - CCONT	Contratos em execução Vencimento dos contratos	Planilha Mensagem de correio eletrônico	Mensal 90, 60 e 30 dias antes do vencimento dos contratos	Dossiês dos contratos
Comissão Permanente de Licitações – COPEL -	Licitações concluídas e licitações pendentes na comissão	Planilha	Quando solicitado	Processos em papel e SIMPAS
Coorden. de Execução Orçamentária e Financeira - CEOFI	Execução financeira dos contratos	Planilha	Quando solicitado	SIGAP
Coorden. de Program. Gestão e Orçamentária - COPGO	Existência/inexistência de saldo de dotação orçamentária	Mensagem de correio eletrônico	Quando solicitado	SIPLAN

Fonte: elaborado pelo autor com informações de processos, pessoas e sistemas da SEFAZ. 2011.

Por exemplo, a Diretoria de Orçamento e a Diretoria Administrativa, unidades que compõem a Diretoria Geral, juntamente com a Diretoria de Finanças, ressentem de uma circulação de informações que evite, com segurança, inconsistências entre os valores destinados às aquisições de materiais e contratações de serviços e as dotações orçamentárias.

A introdução de um sistema integrado de gestão de todo o ciclo de licitações e contratações, que permitisse aos gestores o acompanhamento do processo nas suas distintas

fases, vislumbra-se como uma possibilidade de integração das informações, tornando a sua produção mais célere e de maior qualidade, de maneira a permitir intervenções que se fizerem necessárias para corrigir problemas decorrentes do desenvolvimento do processo.

2.1. IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A aquisição de um bem ou a contratação de um serviço por órgãos da Administração Pública Estadual, conforme sejam o seu valor ou características técnicas, deve se realizar através de licitação, nas seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, pregão e leilão. Podendo ser realizadas também através da dispensa e da inexigibilidade de licitação, de acordo com a Lei Estadual nº. 9433/2005.

Sendo que a licitação é o meio mais complexo, mais demorado pois exige o envolvimento de um número maior de unidades administrativas e de pessoas. Além da lei estadual, podem ser aplicadas, conforme o caso, a Lei Federal nº. 8666/1993 e as normas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, se as aquisições forem financiadas através de recursos da instituição.

Ao analisar o processo de licitação da administração pública federal, Fernandes (2003, p. 4) identificou a existência de cinco fases distintas: preparação, convocação, habilitação, competição e contratação.

Classificação que pode ser adotada para o plano estadual, embora com conteúdos relativamente diferentes e modificando a ordem apresentada, já que a legislação estadual prevê a realização da competição antes de procedida a verificação da habilitação dos concorrentes.

A preparação é a fase em que a unidade demandante do bem ou serviço apresenta a solicitação à Diretoria Geral acompanhada de um projeto básico detalhando as características daquilo que deve ser objeto de contratação ou aquisição, e três orçamentos adquiridos junto a fornecedores ou prestadores de serviços, necessários para definir um preço médio que servirá de base para, em atendimento a exigências da Lei Complementar Federal nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), emitir a declaração do ordenador da despesa, que, assinada pelo Diretor Administrativo ou pelo Diretor Geral, servirá de base à reserva da dotação orçamentária respectiva.

“A necessidade da compra ou contratação é fundamentada em documentos técnicos que comporão um termo de referência que servirá de subsídio à elaboração do edital”, lembra

Fernandes (2003, p. 4). O edital, por sua vez, é peça fundamental que deve conter a descrição pormenorizada do objeto da licitação e o seu conteúdo será, posteriormente, orientador da elaboração do contrato. Na acepção de Bandeira de Melo (2008, p. 568), o edital tanto convoca os interessados como também informa as condições em que se dará a licitação.

Toda a documentação dessa fase – que é preparada na Assessoria da DIREG, juntamente com a autorização da autoridade competente para abertura do processo, o secretário da Fazenda, é submetida a parecer jurídico expedido pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, havendo casos em que o processo também deve ser analisado pela Coordenação Central de Licitações – CCL da Secretaria da Administração do Estado da Bahia e/ou Assessoria de Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação – AGETIC da Casa Civil. Posteriormente, não havendo diligências a serem cumpridas, o processo é remetido à Comissão de Licitações, onde se desenvolverá a fase posterior.

A convocação dos licitantes é realizada pela Comissão de Licitação, através da publicação de aviso resumido do edital, ficando este à disposição dos interessados para consulta. A publicação deve ser feita na imprensa oficial e, em alguns casos, também em jornal de grande circulação, principalmente quando as aquisições são financiadas por organismos financeiros internacionais, como é o caso do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A competição é o evento aberto ao público em geral e no qual as propostas apresentadas pelos licitantes são abertas, analisadas e julgadas conforme as determinações do respectivo edital. A competição se conclui com a proclamação das propostas vencedoras, cujos titulares devem atender as condições de habilitação, sob o risco de serem desclassificados. A transformação da proposta vencedora em objeto de contratação ainda dependerá da unidade demandante do bem ou do serviço manifestar concordância quanto às especificações apresentadas na proposta vencedora.

Já a habilitação “consiste na verificação da capacidade do licitante em atender ao fornecimento a ser contratado, com base nos requisitos estabelecidos no edital” (FERNANDES, 2003, p. 5), por parte da Comissão de Licitação. Aqui também se efetua a análise dos aspectos jurídicos e econômico-financeiros da empresa e da sua situação perante as obrigações fiscais e sociais. Além disso, conforme seja o objeto a ser contratado, a Lei Estadual nº. 9.433/2005 estabelece a observância de critérios de qualificação técnica.

Essa é uma fase em que os procedimentos podem suscitar dúvidas e sofrer recursos, provocando imprevistos e demoras na passagem à próxima fase.

Cabe à Comissão de Licitação a declaração indicando o vencedor e o atendimento aos requisitos de habilitação. Em seguida, será feito o registro em ata de todo o processo licitatório e procedida a publicação de um extrato da mesma na imprensa oficial. Publicação que só se efetivará depois de ocorrer a homologação da licitação, que é seguida da adjudicação da contratação pela autoridade competente, sendo a adjudicação “o ato pelo qual a promotora do certame convoca o vencedor para travar o contrato em vista do qual se realizou o certame” (BANDEIRA DE MELO, 2008, p. 596).

Portanto, depois de observados os ritos previstos na legislação, a empresa vencedora da licitação será chamada para a assinatura do contrato, finalizando-se, desta forma, o processo de contratação, aqui apresentado em linhas gerais sem, portanto, explorar detalhes dos procedimentos efetivamente adotados.

Apesar de sintética, essa descrição parece ser suficiente para se perceber a necessidade que tem a Administração Pública de instrumentos eficazes de acompanhamento e controle das licitações e contratações de bens e serviços, desde o início até a finalização do processo, pois, esta pode levar vários meses e acarretar prejuízos e embaraços a uma boa gestão, devido à inexistência de informações de qualidade e tempestivas.

A lentidão que caracteriza o processo de licitação na SEFAZ resta evidente após análise da tramitação de alguns processos de contratação já concluídos. Com base em informações constantes do Sistema de Protocolo – SIPRO da Secretaria da Fazenda, verificou-se que uma concorrência pública para a área de tecnologia da informação consumiu 768 dias, desde a chegada da solicitação para a deflagração do processo na Diretoria Geral até a elaboração do contrato, sem contar o período de elaboração técnica da proposta pela Diretoria da Tecnologia da Informação.

Seis contratações selecionadas apresentaram o seguinte quadro de tempo para serem concluídas:

Quadro 02 - Duração do processo de licitação e contratação na SEFAZ

Objeto	Manutenção de ar condicionado	Aquisição de móveis	Compra de computadores	Renov. de suporte firewall	Serviço de suporte p/ servidores	Serv. de tecnologia
Qt.Meses	03	06	09	11	18	25

Fonte: elaborado pelo autor com base em relatórios do SIPRO – Sistema de Protocolo da SEFAZ – Bahia e informações coletadas por Ranulfo Souza Silva, em novembro de 2010.

Assim, o quadro 02 demonstra que o processo de licitação, desde a sua preparação até a elaboração do contrato, nos casos apresentados, durou de 03 a 25 meses para ser concluído, evidenciando que o processo tem como característica importante a lentidão, o que, certamente, implica em problemas para a gestão da Secretaria na medida em que tais demoras provocam o adiamento da aplicação de soluções para problemas detectados ou para o incremento das atividades finalísticas.

Esse contexto enseja tanto a discussão dos procedimentos licitatórios e da legislação aplicável aos mesmos como também sobre a sua forma de gestão, especialmente sobre a produção, sistematização e transmissão de informações a eles referentes. Sendo que esses últimos aspectos constituíram o objeto deste projeto de pesquisa.

2.2. SITUAÇÃO - PROBLEMA

Atualmente, as informações referentes às licitações e contratações são armazenadas de maneira estanque, fragmentada, com cada unidade, em geral, controlando apenas as informações relativas à fase do processo sob sua responsabilidade, o que tem prejudicado o acompanhamento do processo como um todo e dificultado a produção de informações de natureza gerencial e estratégica.

Saliente-se que, como já observado acima, o processo de contratação pode ser realizado através de outros meios quando não for obrigatória a licitação. Assim, pode-se recorrer à dispensa de licitação ou à inexigibilidade de licitação que, no entanto, também requerem justificativas e formalização.

Daí que a geração de informações confiáveis e em tempo hábil para a tomada de decisões nessa área deve alcançar todas as contratações e aquisições realizadas através das diversas formas legais e, particularmente, pelos meios e modalidades de licitação.

Para uma visão geral das unidades envolvidas em um processo de licitação e contratação, observe-se o quadro 03 a seguir, tendo como referência a contratação de ferramentas de tecnologia financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID:

Quadro 03 – Unidades e Ações desenvolvidas no processo de licitação

Unidade	Ações
Demandante da contratação	Prepara justificativas, termo de referência e coleta três orçamentos junto a fornecedores.
Assessoria da DIREG	Analisa o processo, verifica a disponibilidade de recursos e fonte e prepara o edital e a declaração do ordenador de despesa.
Coordenação de Material e Patrimônio	Acessa o SIMPAS e emite a requisição de material ou de serviço.
Diretoria Administrativa	Assinatura da requisição de material ou de serviço.
UCE – PROMOSEFAZ	Providencia alocação de recurso.
BID	Apresenta objeção ou não objeção.
Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira	Efetua reserva de dotação orçamentária.
Assessoria de Gestão de Tecnologia – Casa Civil	Analisa e emite parecer técnico.
Gabinete do Secretário	Autoriza a abertura do processo licitatório e procede a homologação e adjudicação.
Procuradoria Geral do Estado	Analisa e emite parecer jurídico.
Comissão de Licitação	Encaminha a licitação, convocando os licitantes e analisando as propostas vencedoras e a habilitação.
Coordenação de Contratos	Elabora o contrato e examina as condições de habilitação e a garantia, se for o caso, e o envia para a assinatura.

Fonte: elaborado pelo autor com informações dos mapas do processo de licitação da SEFAZ, de autoria de Tânia Soledade Silva Ribeiro, em novembro de 2010, e constantes dos anexos 1 a 4.

O quadro 03 apresenta a distribuição das ações desenvolvidas pelas diversas unidades administrativas nas várias fases do processo de licitação, sem, no entanto, exaurir a questão. Há outras ações que deixaram de constar do quadro como, por exemplo, as possíveis diligências solicitadas pela Procuradoria Geral do Estado ou pela Assessoria de Gestão de Tecnologia. Nesses casos, o processo, em geral, deve retornar a essas unidades, implicando na repetição de algumas das ações anteriormente desenvolvidas.

A gestão da maioria dessas ações é de responsabilidade da Diretoria Geral à qual estão subordinadas seis das unidades acima listadas. A esta diretoria, portanto, cabe a coleta e análise das informações produzidas no processo. Assim, a mesma deve solicitar a cada unidade as informações que lhes dizem respeito. Por exemplo, a Assessoria da DIREG informa os procedimentos licitatórios que estão inconclusos; a Comissão de Licitação relata os problemas eventualmente ocorridos como recursos e os pregões a ocorrer; a Coordenação de Contratos informa sobre os contratos em execução e os pendentes de assinatura ou de documentação; a Coordenação de Material e Patrimônio informa sobre as entregas de materiais contratados e sobre as aquisições ocorridas através de dispensa de licitação. Ou seja, as informações estão distribuídas em “ilhas”, quando já existem ferramentas que possibilitam organizá-las de forma integrada.

3. MARCO TÉCNICO/TEÓRICO

As abordagens teórico-analíticas se desenvolveram mediante o exame de leis e normas administrativas, sistemas administrativos, obras de conteúdo teórico e prático, de fontes empíricas como relatórios e fluxogramas administrativos e de entrevistas, conforme delineado no quadro a seguir:

Quadro 04 - Síntese das abordagens teórico-analíticas e técnicas

Autor	Contribuição	Forma
Afonso, Emerson Sodré	Opinião sobre o SIMPAS e o SIMPAS – Gerencial.	Entrevista gravada
Assembléia Legislativa do Estado da Bahia.	Normas sobre licitações estaduais.	Lei
Alvarenga Neto, Rivadávia C. Drummond	Abordagem das relações entre dado, informação e conhecimento, e a discussão sobre a gestão da informação como elemento estratégico.	Livro
Bandeira de Melo, Celso Antonio	Conceitos jurídicos aplicáveis ao processo de contratação na administração pública.	Livro
Cabañas, Camila	Funcionalidades do SIMPAS.	Curso
Costa, Murilo Carneiro da	Opinião técnica sobre sistemas e possibilidades de solução para o problema em análise.	Entrevista gravada
Fernandes, Ciro C. Christo	Análise sobre a transformação da gestão de compras na Administração Pública Federal.	Artigo
Laudon, Jane P. e Laudon, Kenneth C.	Teoria e prática dos sistemas de informação gerenciais.	Livro
Negreiros, Evandro C.	Opinião sobre o SIMPAS e o SIMPAS - Gerencial	Entrevista gravada
Pereira, Maria José de Lara Bretãs e Fonseca, João Gabriel M.	A importância da informação para as decisões estratégicas	Livro
Ribeiro, Tânia S. Silva	Mapeamento do processo licitatório da SEFAZ-BA.	Fluxogramas
Secretaria da Administração do Estado da Bahia - SAEB	Cadastro de Serviços Terceirizados – CST.	Sistemas informatizados
	Instruções administrativas	Site:saeb.ba.gov.br
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia	Informações relativas à tramitação de processos	Sistema SEFAZ
	Projeto do Processo Administrativo Fiscal – Eletrônico – PAF- e.	Relatórios Impressos
Santos Neto, Phedro P.	Funcionalidades do SIMPAS – Gerencial.	Curso
Silveira, Sílvia Oliveira	Funcionalidades do CST	Curso

Fonte: elaborado pelo autor. 2011.

O esforço em busca de uma solução para a situação-problema proposta envolveu o uso de conceitos importantes para a compreensão da questão no plano teórico, particularmente quanto ao entendimento da gestão por processo e de desempenho, a distinção entre dado, informação e conhecimento, da natureza das informações geradas no processo de gestão e no aprofundamento do conhecimento de sistemas informatizados de armazenamento de dados e ferramentas de produção de informação para a gestão.

As abordagens desenvolvidas neste curso, especialmente sobre aspectos gerenciais da contabilidade pública e, no curso da Fundação Dom Cabral dirigido para os gestores da SEFAZ, sobre a gestão de processos, constituíram-se em contribuições também muito importantes, ao lado das orientações sobre a elaboração do Projeto de Intervenção Organizacional na fase final da orientação desse trabalho.

Essas contribuições, combinadas com o exame dos materiais legais e administrativos e com o material empírico criaram as condições para a elaboração da proposta que adiante é discutida.

Uma das primeiras iniciativas práticas para aprofundar o conhecimento da situação-problema e para vislumbrar uma proposta de solução foi uma visita à BAHIAGÁS – Companhia de Gás da Bahia, em agosto de 2010, para conhecer o ERP (*Enterprise Resource Planning*) ou Sistema Integrado de Gestão, em fase de implantação naquela empresa.

Tratava-se de um sistema com uso bastante disseminado nas empresas privadas – e, mesmo, em várias empresas públicas -, sendo capaz de assegurar a interligação das diversas atividades e negócios empresariais, de maneira a permitir um bom controle do desempenho e que a alta administração seja suprida de informações de natureza estratégica.

Na época, percebeu-se que as funcionalidades apresentadas por aquele sistema deveriam atender as necessidades de integração aqui discutidas. Verificou-se a existência de módulos de compras, fornecedores, contratos, financeiro, entre outros.

No entanto, as opiniões da área de tecnologia da SEFAZ, inicialmente favoráveis a esse tipo de solução, se modificaram recentemente por provocação do autor deste trabalho, e diante de uma oportunidade surgida em decorrência da modelagem do redesenho do processo administrativo fiscal, liderada pela Superintendência da Administração Tributária – SAT, e que será discutido adiante.

As opiniões técnicas consideraram como inconveniente o fato de os sistemas adquiridos no mercado já serem ofertados com certos parâmetros e rotinas predefinidos, acarretando, portanto, custos desnecessários e também demandando mais tempo para a necessária adaptação ou “customização” à realidade dos processos e sistemas existentes no

Estado. De fato, seria preciso retirar funcionalidades e requisitos e substituí-los por outros, segundo Costa (2011).

Alguns funcionários da área de compras da SEFAZ questionaram a solução através da aquisição de sistema idêntico ao existente na BAHIAGÁS, idealizado pela empresa TOTUS, argüindo que o SIMPAS – Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços, gerido pela SAEB, se apresentava como melhor alternativa.

Ainda sem se descartar totalmente a aquisição de um sistema no mercado, procurou-se investigar a possibilidade de solução dentro da própria Administração Pública Estadual, inclusive verificando as potencialidades do SIMPAS.

O Estado da Bahia possui diversos sistemas onde são armazenadas informações relativas às atividades administrativas, orçamentárias, financeiras e contábeis. Alguns deles são voltados especificamente para a área de compras e contratação de serviços como o SIMPAS e o CST – Cadastro de Serviços Terceirizados. Ambos têm como unidade gestora a Secretaria de Administração do Estado – SAEB, tendo ainda disponível a ferramenta de extração de dados e produção de informações, SIMPAS-Gerencial com acesso on-line e cuja base é o aplicativo Discoverer, da Oracle.

O SIMPAS foi instituído através do Decreto estadual nº. 7919, de 30/03/2001, que, no artigo primeiro, assim definiu a sua finalidade: “gerenciar os processos de aquisição, catalogação, distribuição e controle de materiais, bens patrimoniais e serviços da Administração Pública”. O decreto tornou o uso do sistema obrigatório para todos os órgãos da administração direta e, facultativo, para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Coube à Instrução Normativa da SAEB nº. 01, de 01/04/2001, estabelecer as normas para a operacionalização do sistema, detalhando as ações compreendidas pelo SIMPAS e especificando as competências dos órgãos estaduais:

- cadastramento de bens, serviços e fornecedores;
- operacionalização do Banco de Preços;
- requisição de material/serviços;
- emissão de autorização de fornecimento de material e de prestação de serviços;
- execução, controle e acompanhamento de licitação;
- execução, controle e acompanhamento do Registro de Preços;
- execução, controle e acompanhamento de compras e contratação de serviços;
- controle e acompanhamento de estoques;
- controle e acompanhamento de bens patrimoniais.

Assim, as informações relativas a bens, serviços, fornecedores, licitações, compras e contratações devem ser registradas no SIMPAS, de maneira que permita o controle e o acompanhamento das compras e contratações, bem como da situação dos fornecedores, dos estoques e de outros aspectos de interesse da Administração Pública Estadual.

Na SAEB, a Coordenação Central de Licitação é responsável por orientar os usuários do SIMPAS no que compete a área de licitação, dirimindo as dúvidas existentes; acompanhar e controlar os processos de licitação realizados no Estado; e tomar conhecimento das ocorrências registradas no SIMPAS pelos usuários, emitindo parecer.

A Comissão Central de Licitação, as Comissões Permanentes de Licitação – COPEL e as Comissões Especiais de Licitação dos órgãos/entidades, como usuárias do SIMPAS têm as seguintes atribuições:

- consultar, por meio do SIMPAS, as RM/RS a serem licitadas;
- iniciar processos licitatórios, recebendo a RM/RS;
- registrar no SIMPAS as licitações para compra de material e contratação de serviços realizadas no seu âmbito de atuação;
- registrar as consultas referentes as ocorrências de licitação, encaminhando-as à Coordenação Central de Licitação – CCL para manifestação, através do SIMPAS;
- manter atualizada a situação da licitação, por meio do SIMPAS, encaminhando o processo para a Diretoria de Material e Serviços – DMS/SSA/SAEB e para as Diretorias Administrativas - DA dos órgãos/entidades.

No entanto, cabe à Superintendência de Serviços Administrativos – SSA a responsabilidade principal pela operacionalização do sistema, possuindo, em decorrência, um elenco muito maior de atribuições, como segue::

- manter atualizadas as informações do SIMPAS, disponibilizando-as para os seus usuários;
- disponibilizar relatórios que auxiliem as unidades na tomada de decisão;
- cadastrar os itens comuns e específicos de material e serviços, no Catálogo Geral de Material e Serviços do Estado, efetuando seu controle, acompanhamento e atualização;
- cadastrar e atualizar os dados de fornecedores, controlando e acompanhando a manutenção do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado da Bahia;

- disponibilizar por meio da Internet, através do endereço: www.bahia.ba.gov.br/saeb/saf.htm, o Certificado de Registro Cadastral – CRC o Certificado de Registro Simplificado – CRS aos fornecedores, após aprovação do seu cadastro;
- proceder à avaliação e pontuação dos fornecedores do Estado, mediante desempenho dos mesmos;
- efetuar, sistematicamente, pesquisa e análise dos preços praticados no mercado,
- dos itens do Catálogo Geral de Material e Serviços do Estado, mantendo atualizado o SIMPAS;
- controlar e acompanhar as compras efetuadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por meio do SIMPAS;
- receber as requisições dos órgãos e entidades, por meio do SIMPAS, destinadas à licitação;
- emitir a Requisição de Material – RM/Requisição de Serviços – RS para as unidades que ainda não estejam integradas ao SIMPAS;
- emitir a Autorização de Fornecimento de Material – AFM e Autorização de Prestação de Serviços – APS destinadas às contratações, e também, para as unidades que ainda não estejam integradas ao SIMPAS;
- diligenciar compras e contratações de serviços, através do SIMPAS, desde a assinatura do contrato até a efetiva entrega do material e da prestação do serviço;
- promover a inspeção do material entregue nas unidades gestoras;
- orientar os órgãos e entidades sobre o Sistema de Registro de Preços;
- controlar e acompanhar os níveis de estoque e respectivos ressuprimentos dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;
- orientar os órgãos e entidades sobre o descarte e doação dos itens em estoque em desuso ou desativado;
- acompanhar a execução de inventários de encaminhamento do exercício dos bens e materiais dos órgãos/entidades;
- controlar e acompanhar os processos administrativos contra fornecedores, em decorrência do descumprimento de contrato, por parte dos fornecedores;
- gerenciar e instruir sobre registro e atualização do cadastro de bens móveis, através do SIAP e bens imóveis do Estado, através do SIMOV, ambos integrantes do SIMPAS;
- orientar os usuários do SIMPAS quanto à sua operacionalização, dirimindo as dúvidas existentes;

- disponibilizar aos órgãos/entidades, versão atualizada do SIMPAS.

Por sua vez, as Diretorias Gerais ou unidades a elas equiparadas, como usuárias do sistema, têm as seguintes responsabilidades:

- solicitar à SSA/SAEB, quando necessário, a ativação/inativação de itens no Catálogo Geral de Material e Serviços do Estado, assegurando, permanentemente, a sua atualização;
- iniciar o processo de aquisição de material ou contratação de serviço, mediante a geração prévia da RM/RS no SIMPAS para todas as modalidades de licitação, bem como, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade;
- utilizar como parâmetro o Banco de Preços para pesquisa de mercado sempre que contratar serviço ou efetuar compra de bens e materiais;
- disponibilizar, através do SIMPAS, as RM/RS para a Comissão Permanente de Licitação - COPEL, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- realizar as licitações utilizando o sistema SIMPAS;
- gerar e imprimir a Autorização de Fornecimento de Material - AFM ou a Autorização de Prestação de Serviços – APS e os respectivos contratos;
- diligenciar as compras de material e a gestão de contratos de serviços, através do SIMPAS;
- viabilizar o recebimento efetivo do material ou a aceitação da execução do serviço, atestando a Nota Fiscal/Fatura correspondente;
- cancelar as RM/RS geradas e não utilizadas no processo de compra de material ou contratação de serviço;
- prestar informações relativas ao desempenho dos fornecedores quanto ao cumprimento dos contratos, registrando todas as ocorrências no Sistema;
- controlar e acompanhar os níveis de estoque e respectivos ressuprimentos;
- cadastrar e atualizar os bens móveis e imóveis do órgão/entidade;
- registrar e atualizar os dados dos bens imóveis alugados de terceiros e cedidos;
- realizar inventários de bens permanentes e material de consumo do órgão/entidade, no Sistema;
- solicitar à SSA a inclusão/inativação de códigos nas tabelas do SIMPAS;
- manter atualizados os dados cadastrais pertinentes à Unidade;
- utilizar a versão atualizada do SIMPAS, disponibilizada pela SSA/SAEB;

- solicitar a inclusão/exclusão do usuário no Sistema;
- indicar, à SSA/SAEB, para fins de cadastramento; o supervisor do Sistema no âmbito da Unidade;
- definir a permissão de acesso às rotinas do SIMPAS.

A tela principal e de abertura do sistema pode ser representada graficamente da seguinte forma:

Quadro 05 – SIMPAS – Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços

Tabelas	Catálogo	Cadastro de Fornecedores	Banco de Preços	RM/RS	Compras	Estoque	Licitação	Reg. de Preços
---------	----------	--------------------------	-----------------	-------	---------	---------	-----------	----------------

Fonte: elaborado pelo autor a partir do SIMPAS, da SAEB, em fevereiro de 2011.

Considerando que cada uma dessas caixinhas permite o acesso a inúmeras informações detalhadas sobre as operações relacionadas com os seus títulos, pode-se ter este gráfico como uma síntese de todos os dados registrados no SIMPAS.

De acordo com os registros, ações e atribuições descritos pode-se inferir que o SIMPAS é um importante instrumento de acompanhamento das compras públicas realizadas no conjunto dos órgãos estaduais e tem como ênfase principal a centralização, na Secretaria da Administração, do controle da situação cadastral dos fornecedores, dos itens de material de consumo adquiridos e em estoque, dos bens imóveis e dos preços admissíveis nas aquisições e contratações e aqueles praticados no mercado.

A expressão “integrado”, constante da definição do SIMPAS, deve ser compreendida apenas no sentido de que integra as informações relativas a compras e contratações ocorridas nos diversos órgãos da administração direta e, ainda, porque tem como partes integrantes o Sistema de Administração do Patrimônio – SIAP e o Sistema de Controle de Bens Imóveis – SIMOV. Ou seja, trata-se de uma integração bem limitada, na medida em que não há integração com o Cadastro de Serviços Terceirizados – CST e com outros sistemas importantes como o Sistema de Informações Contábeis e Financeiras – SICOF e o Sistema de Gestão de Gastos Públicos – SIGAP, que é um módulo do SICOF.

Na divisão de funções, às Diretorias Gerais cabe apenas operar o sistema, registrando no mesmo quase todos os procedimentos relacionados com as compras ou contratações dos órgãos a que estão vinculadas, sempre cumprindo as orientações emanadas da SAEB.

Observe-se, ainda, que as Diretorias Gerais não tem autonomia para a geração de relatórios. Conforme a instrução normativa citada, cabe à Superintendência de Serviços Administrativos – SSA “disponibilizar relatórios que auxiliem as unidades na tomada de decisão”; o que não se constitui ainda em uma prática.

Além disso, o sistema que permite a realização de inúmeras consultas – os itens que foram adquiridos em determinado órgão e as licitações que foram realizadas em determinada modalidade, para citar um dos casos – é muito limitado quanto a emissão de relatórios. Por exemplo, não é possível a emissão de um relatório para um determinado período informando o quanto foi gasto por modalidade de licitação e através de dispensa e de inexibilidade de licitação.

Outra limitação é o fato do registro do trâmite de uma licitação ocorrer apenas depois de emitida a requisição de material ou a requisição de serviço, não captando as ocorrências anteriores a essa ação: a recepção do projeto básico ou termo de referência, o preparo do processo na chamada fase interna, etc. Para uma visão mais completa dos procedimentos não registrados no SIMPAS na fase que antecede a emissão da requisição, verifique-se o anexo 01, Licitação – Constituição do Processo - Fase Interna. A análise dessa fase indica que alguns procedimentos de responsabilidade da unidade solicitante e da própria Diretoria Geral ficam sem registro no SIMPAS. Alguns exemplos: a elaboração do edital e a emissão da declaração do ordenador de despesa.

Essa opinião sobre as limitações do SIMPAS é compartilhada também por Emerson Sodré Afonso (2011), que atua na área de compras públicas estaduais há oito anos, sendo, portanto, conhecedor do SIMPAS. Para ele o sistema é um controlador global do momento da compra, informando apenas a parte resumida da mesma e deixando de lado informações como aquelas relativas a quem e quantos solicitaram determinada compra, além de não conseguir emitir relatórios gerenciais.

De qualquer forma, qualquer sistema que vier a ser utilizado para gerenciar o processo de licitação e contratação da SEFAZ terá que, de alguma maneira, integrar-se com o SIMPAS, pois, se assim não for feito a operação implicará em sobre-trabalho ou no desprezo de dados importantes já devidamente armazenados. Como se procurou evidenciar, esse sistema é um grande armazém de dados imprescindíveis para a produção de informações para a gestão.

Uma forma de uso dos dados do SIMPAS é a desenvolvida através do SIMPAS - Gerencial, cuja existência era ignorada na SEFAZ, até dezembro de 2010.

Em reunião realizada naquele mês, a pedido da Diretoria Geral da SEFAZ, uma equipe da Secretaria de Administração fez uma exposição sobre a estrutura e o funcionamento

do SIMPAS para alguns funcionários, incluindo o autor deste trabalho. Naquela oportunidade, os presentes tiveram conhecimento da existência do SIMPAS - Gerencial ou DATAMART, ferramenta que permite o cruzamento de dados e a produção de informações e relatórios de natureza gerencial utilizando a base de dados do SIMPAS e que, à primeira vista, parecia se aproximar da desejada solução, ainda que parcial, para a situação-problema objeto da intervenção proposta.

Posteriormente, a própria SAEB disponibilizou um curso sobre as duas ferramentas, realizado entre os dias 19 e 24/02 deste ano, com a participação do autor deste trabalho e de outros funcionários da DIREG – SEFAZ.

O curso sobre o SIMPAS-Gerencial ou DATAMART foi ministrado por Phedro Pimentel, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Planejamento – SEPLAN. As quatro aulas constituem fonte importante para os comentários que se seguem.

O SIMPAS-Gerencial foi definido como um BI ou Business Intelligence, representando, segundo Santos Neto (2011), “a coleta de dados a partir de diversas aplicações operacionais (exemplos: sistemas SIMPAS, Comprasnet, SIAP e SIMOV), integrando-as em áreas lógicas de processos de negócios, armazenando-as em um repositório central e disponibilizando as informações aos tomadores de decisão através de uma ferramenta de visualização de forma rápida, fácil e intuitiva”. O sistema tem como objetivo, ainda segundo o técnico, “prover suporte decisório de qualidade nas organizações, disponibilizando informações sobre clientes, mercado, negócios e processos com as seguintes características:

- Informações confiáveis, padronizadas, unificadas, com fácil e rápido acesso;
- Composição de análises diferenciadas;
- Visualização intuitiva das informações.”

Já o DATAMART, também chamado de SIMPAS-Gerencial, significa, literalmente, loja de dados, designando “um subconjunto do DataWarehouse que contém os dados para um setor específico da instituição (compras, faturamento, financeiro, almoxarifado, etc.) e constitui-se em uma ferramenta acessada pela internet onde o usuário pode analisar registros referentes ao seu órgão ou empresa. Tal acesso se dá através do uso do aplicativo Discoverer, da Oracle.

No caso em estudo, o DATAMART viabiliza a extração de relatórios gerenciais, a partir da base de dados do SIMPAS - armazenados em um DataWarehouse (ferramenta de

armazenamento de dados), transformando dados em informação para a tomada de decisões, em especial quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação das compras governamentais.

Santos Neto apresentou também alguns conceitos associados ao sistema:

1. Caderno de Trabalho – CT: arquivo que contém folhas de trabalho dos relatórios gerados;
2. Folha de Trabalho – FT: contém os dados (itens) dos relatórios juntamente com os conceitos de Condições, Parâmetros, Totais e Cálculos utilizados nos mesmos;
3. Fato – FT: conjunto de informações dos dados que serão analisados;
4. Dimensão – DIM: maneira de visualizar os fatos;
5. Visão: consulta fixa do banco de dados que disponibiliza relatórios pré-formatados.
6. Os relatórios são construídos a partir do uso de funcionalidades associadas a esses conceitos e aos dados registrados no SIMPAS.

A construção dos relatórios não se dá de forma intuitiva. É um processo complexo que exige bastante conhecimento do fluxo de trabalho que tem suas operações registradas no SIMPAS. Exige também intimidade com a ferramenta e com as funções de conceitos e estruturas, particularmente os de dimensão, fato, condição e parâmetro, o que só se adquire após longo manuseio da ferramenta ou com treinamento intensivo. Mas, sem dúvida, é possível a emissão de alguns relatórios fazendo associações que o SIMPAS não tem condições de fazê-lo, apresentando-se, portanto, como uma solução parcial para a gestão do processo e constituindo-se em um importante achado no desenvolvimento dessa pesquisa.

Essas dificuldades, ressaltadas pelo autor, foram observadas por outros funcionários. Murilo Carneiro da Costa (2011), gerente de Desenvolvimento de Sistemas, da Diretoria de Tecnologia da Informação da SEFAZ, também opinou nesse sentido, afirmando que o uso de conceitos como dimensão e fato na elaboração de relatórios torna a ferramenta não intuitiva, ou seja, difícil de manejar por alguém sem experiência na área de programação.

Para Luiz Alves, que também tomou o curso e que tem conhecimento de sistemas, o manuseio da ferramenta é muito difícil. Na verdade, quase todos que participaram do curso ressaltaram tal dificuldade, excetuando-se Ranulfo Souza Silva, para quem, apesar de trabalhoso o manuseio, as dificuldades não seriam tão significativas. Ele observou que muitas delas se devem a falta de prática com a utilização de funcionalidades do próprio Windows, por alguns participantes, tais como: importar/exportar arquivos, localização de arquivos utilizando o Windows explorer e conceitos de tabelas dinâmicas do EXCEL e de banco de dados. Ranulfo salientou, ainda, que seria possível um bom aprendizado do SIMPAS -

Gerencia, se preliminarmente, fosse oferecido um treinamento com esses conhecimentos básicos da informática.

Atualmente, essa ferramenta está sendo usada apenas pela própria SAEB. Talvez, o desuso por parte dos outros órgãos esteja relacionado ao grau de dificuldade aqui comentado.

Outro sistema, também objeto de curso oferecido pela SAEB, em março deste ano, e ministrado por Sílvia Oliveira Silveira, foi o Cadastro de Serviços Terceirizados – CST, instituído pelo Decreto Estadual nº. 8.290, de 05 de agosto de 2002 e com uso regulamentado pela Instrução Normativa da SAEB nº. 014, de 26 de novembro de 2003. O curso foi realizado com enfoque gerencial.

O CST, trazido do Estado de São Paulo, já era conhecido por alguns funcionários da DIREG-SEFAZ, mas o seu aspecto gerencial era ignorado. Portanto, o curso preencheu uma lacuna importante.

Segundo o Manual Operacional do CST, localizado no site saeb.ba.gov.br, este consiste em “um banco de dados que consolida as informações dos contratos de terceirização do Estado, possibilitando a coleta de dados em tempo real, com a imediata organização das informações, disponibilizando-as para consulta em vários níveis de detalhes”. Por meio dele, é possível acessar as informações de cada contrato, todos os contratos por tipo de serviço, unidade, órgão, secretaria ou fornecedor.

Ainda conforme o manual, é possível “acompanhar a evolução dos gastos mensais com os contratos, obter os valores unitários para os principais serviços contratados, verificar as dispersões de preços unitários contratados e identificar os contratos que praticam preços acima dos referenciais estabelecidos”.

Sílvia Oliveira, por sua vez, além de expor as funcionalidades já descritas, apontou outras, também importantes, como a possibilidade de reordenação das informações dos relatórios gerenciais. Por exemplo, o relatório pode ser estruturado ordenando os contratos por valor global, pondo em evidência aqueles financeiramente mais significativos, o que, até aqui não era possível fazer. Trata-se, assim, de mais um achado importante da pesquisa.

Observe-se, entretanto, que o CST foca apenas na parte final do processo que é a do contrato. Portanto, em que pese a importância das informações geradas, elas são parciais, fragmentárias.

Em síntese, a existência dessas três ferramentas – SIMPAS, SIMPAS - Gerencial e CST – torna evidente essa fragmentação. Algumas consultas são realizadas no SIMPAS, alguns relatórios podem ser construídos no SIMPAS - Gerencial, enquanto outros relatórios já se encontram disponíveis no CST.

4. PROGNÓSTICO

Embora se tenham constituído em achados importantes da pesquisa, que podem ser bastante úteis à gestão do processo de licitação e contratação daqui por diante, as funcionalidades apresentadas pelos sistemas analisados se apresentam dispersas ou limitadas. Resolvem alguns problemas, mas deixam outros sem solução. Alguns relatórios antes não elaborados ou produzidos, agora já podem ser utilizados pelos gestores. Entretanto, outras informações preciosas para o acompanhamento do desempenho das unidades ainda não poderão ser geradas ou quando isso é possível apresenta bastante dificuldade.

Assim, a procura de uma solução mais adequada persistiu e desembocou em uma proposta que engloba uma reestruturação profunda da forma de gestão do processo aqui estudado, através da introdução da gestão eletrônica de documentos em todas as fases, de forma que os vários procedimentos ocorram de maneira automática, a exemplo do que acontece com a “emissão” da nota fiscal eletrônica: quando a nota fiscal é “emitida” por um contribuinte em um estado qualquer, automaticamente ela é visualizada pela área tributária da SEFAZ – Bahia, antes mesmo das mercadorias transitarem.

A solução pretendida é, em parte, inspirada no projeto do Processo Administrativo Fiscal – Eletrônico – PAF-e, conduzido pela Superintendência da Administração Tributária, e envolveria a aquisição de softwares de captura de imagem de documentos, de gestão eletrônica de documentos e de gestão de processos de negócio.

Como a Secretaria da Fazenda já tem um processo para aquisição destes softwares, para uso na implementação do PAF-e, esse custo não mais ocorreria. Aliás, o investimento realizado nessas aquisições teria o seu aproveitamento bastante potencializado.

A adoção de uma solução como essa apresenta muitos benefícios, bem semelhantes àqueles indicados pela Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, na comunicação interna nº. 021/2010, que compõe o processo de contratação de solução para o PAF-e. Diz o documento: “Sem dúvida, o PAF-e trará uma série de benefícios à administração tributária, tais como:

- 1.Segurança – uma vez digitalizadas, as peças processuais não mais poderão ser deletadas, evitando extravio, como pode ocorrer com o processo físico.

- 2.Celeridade – com o fluxo automatizado, o processo passa imediatamente de uma fase a outra, evitando tramitação, despachos, carimbos, numeração, juntadas de documentos,

etc., em unidade intermediária. Também dará mais agilidade e facilitará os julgamentos, a emissão de pareceres, cumprimento de diligências, etc.

3. Transparência – o processo ficará integralmente disponível no sistema, possibilitando a consulta dos legitimamente interessados

4. Economia – haverá uma substancial economia de papel, pois as peças serão anexadas na forma digital, quer as já elaboradas em meios digitais, quer as digitalizadas.

5. Integração – será possível a integração com outros sistemas, em especial com o do Tribunal de Justiça, possibilitando o ajuizamento das ações automaticamente.

6. Acompanhamento gerencial – os relatórios gerenciais facilitarão o acompanhamento dos prazos e a responsabilização por eventuais desvios”.

Seguramente, resguardadas as peculiaridades do processo de licitação e de contratação, esses são benefícios que podem ser usufruídos também pela área de administração de bens e serviços da SEFAZ, no caso de adoção de solução semelhante. Segundo Costa (2011), essa solução é factível, embora exija modificações em alguns sistemas existentes, como o SIMPAS, para permitir a integração destes com o sistema de gestão eletrônica do processo de licitação e contratação proposto. Aliás, a exigência dessa possibilidade de integração é fundamental. Tanto quanto ao SIMPAS, onde seriam buscadas informações relativas a situação cadastral de fornecedores, itens de catálogo, níveis de preço, situação dos estoques, etc., como também o novo sistema deve ser capaz de alimentar o próprio SIMPAS. Outra integração muito importante seria com o comprasnet-ba, sistema eletrônico de compras da Administração Pública Estadual, para aquisições de até R\$5.600,00, e com o sistema eletrônico de compras – pregão eletrônico – do Banco do Brasil S/A, utilizado pelo Estado da Bahia, desde 2003.

A diferença fundamental que separa os dois processos é a legislação que regula cada um, exigindo especificações de acordo com os procedimentos determinados em lei e regulamentos próprios.

Enquanto o PAF-e deverá obedecer as normas do Direito Tributário, da legislação do ICMS e as normas relativas ao contencioso administrativo fiscal, o processo eletrônico de licitação e contratação observaria as normas do Direito Administrativo, a legislação sobre licitações e contratos e os regulamentos editados pelo Poder Executivo específicos.

O processo eletrônico de licitação e contratação seria estruturado de acordo com os fluxogramas elaborados, a partir do mapeamento do processo, constantes dos anexos de números 01 a 04. Assim, os registros começariam com a apresentação da demanda pela unidade solicitante, diretamente no sistema e em tela específica, portanto, não mais a partir da

requisição de material ou serviço, como é no SIMPAS e seriam finalizados com as informações relativas aos contratos celebrados.

A revisão do projeto básico ou termo de referência, bem como a elaboração do edital da declaração do ordenador de despesa e a autorização da autoridade competente seriam efetivados também no sistema, carecendo para tanto de certificação digital.

Nos casos em que necessitem de pareceres jurídicos da PGE ou pareceres técnicos da AGETIC, automaticamente o sistema informaria a existência de processos pendentes de parecer nas áreas respectivas.

Atualmente, a Coordenação de Contratos – CCONT obriga-se a enviar mensagens através de e-mails para os fiscais dos contratos situados nas diversas unidades da Secretaria, comunicando que os contratos estão com os prazos vencidos, solicitando manifestação quanto à intenção e motivação para prorrogação dos prazos. Nem sempre as manifestações ocorrem em tempo hábil. Esse procedimento seria modificado e passaria a ocorrer automaticamente, pois o próprio sistema emitiria a citada comunicação, podendo, em prazo mais curto, enviá-la, inclusive para o superior do responsável pelo contrato.

Outro procedimento passível de ser automatizado é o relativo à dotação orçamentária. A Diretoria de Orçamento Público – DIROP, quando da abertura de algum processo de contratação ou de prorrogação de contrato, seria avisada automaticamente pelo sistema, de solicitação de dotação orçamentária. Em seguida, através de uma tela específica, registraria a manifestação sobre a existência ou não de saldo de dotação orçamentária para cobrir a demanda apresentada.

A visão do conjunto do processo por parte das unidades envolvidas estaria assegurada e permitiria, por exemplo, à Comissão de Licitação saber quais e quantas solicitações encontram-se sendo processadas na Assessoria da DIREG e, que, logo, deverão exigir a intervenção da comissão.

A Coordenação de Contratos – CCONT também poderia visualizar os processos que estão sendo finalizados na Comissão de Licitação e em vias de serem liberados para os procedimentos de responsabilidade daquela coordenação.

A produção de informações gerenciais ganharia uma nova dinâmica, em decorrência da associação de dados e da integração de sistemas, permitindo o estabelecimento de indicadores de desempenho com aferição mais precisa do que o permitido atualmente. Por exemplo, o prazo médio de contratação, que procurará aferir o tempo médio que se consome na Diretoria Geral e em suas unidades para concluir as contratações ou fases específicas da mesma, de maneira a permitir a adoção de medidas de melhoria tempestivamente.

Com tais mudanças, haveria ainda ganhos relativos à transparência na gestão de licitações e contratos, uma vez que facilitaria a disponibilização dos processos na internet.

As mudanças pretendidas exigem a formação de um grupo de trabalho, integrado por representantes da Diretoria Geral, da Diretoria de Tecnologia da Informação, da Secretaria da Administração, da Cia. de Processamento de Dados do Estado da Bahia - PRODEB e da Procuradoria Geral do Estado – PGE. Esse grupo, de múltiplas especialidades, teria, entre outras, as atribuições de detalhar os procedimentos e as especificações técnicas, fixar os requisitos de sistema, o nível de capacidade técnica de consultoria a ser contratada e os aspectos relativos à segurança jurídica.

Pelas suas implicações e devido à estrutura de gestão da Administração Pública Estadual, com a SAEB sendo a gestora dos sistemas administrativos do Estado e, a PGE, o órgão de assessoria jurídica, a composição do grupo de trabalho nos termos propostos é imprescindível para fazer fluir o trabalho de modelagem da solução, pois esses são atores fundamentais para definir os principais requisitos e validar as mudanças pretendidas.

5. CRONOGRAMA E RECURSOS

Não foi possível estabelecer, de maneira precisa, o montante de recursos necessários à adoção da solução apresentada. No caso do Processo Administrativo Fiscal Eletrônico, o orçamento inicial para a aquisição dos softwares, as especificações técnicas e treinamento de pessoal apontou o preço médio de dois milhões e seiscentos mil reais. Como já referido, para o caso em exame não haveria nova aquisição dos softwares. Além disso, o quantitativo de funcionários a operar o sistema seria infinitamente inferior. De qualquer maneira, a definição precisa dos recursos só será possível em fase de maior detalhamento da proposta.

Quadro 06 - Cronograma de implantação

Atividade	1º mês	Do 2º ao 6º mês	Do 7º ao 15º mês	Do 16º ao 19º mês	Do 20º ao 22º mês
Constituição de grupo de trabalho	X				
Funcionamento do grupo de trabalho		X		X	X
Abertura e conclusão da licitação			X		
Especificações			X		
Capacitação					

Fonte: elaborado pelo autor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste projeto, procurou-se apresentar os argumentos que justificam o estudo da atual forma de gestão das informações relativas ao processo de licitação e contratação de bens e de serviços na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, enfatizando-se a complexidade a que está submetido e a importância do referido processo e das informações nele geradas para o funcionamento do órgão.

Como pode ser percebido, o trabalho que agora é concluído desenvolveu-se por dois caminhos paralelos. Um, o acadêmico, desenvolvido a partir da apropriação de conceitos pertinentes ao processo de elaboração e de análise de políticas públicas, de técnicas de gestão, como a gestão por processo e a gestão de desempenho, de ferramentas voltadas para a elaboração de intervenções organizacionais, da troca de idéias com os colegas, etc. Outro foi o que se deu no cotidiano profissional e envolveu a análise de leis, decretos, portarias, instruções, processos, a realização de reuniões e cursos, sempre procurando compreender mais e melhor a estrutura, o funcionamento e a produção de informações do processo objeto de estudo.

Demonstraram-se as potencialidades e os limites dos sistemas e ferramentas atualmente existentes, justificando-se a apresentação da solução por meio da gestão eletrônica do processo de licitação e contratação, tanto em função da necessidade própria da área responsável, como também em decorrência da oportunidade oferecida pela modelagem em desenvolvimento do processo administrativo fiscal, sob a responsabilidade principal da área tributária. Mas é forçoso citar também que esta é uma tendência que se consolida, haja vista o fato de os tribunais hoje, em grande parte, já terem os seus processos tramitando eletronicamente.

Para que a adoção da solução sugerida seja efetivada são premissas fundamentais que a apresentação da proposta seja capaz de convencer a quem tem a prerrogativa de decisão no âmbito da Secretaria, o Secretário da Fazenda, que esta se apresente viável econômica e juridicamente – o que parece ser, salvo melhor juízo - e seja validada pelos outros principais atores: SAEB e PGE. Daí a importância de que o próximo passo seja a da constituição de um grupo de trabalho que trate da questão. Em seguida, concluídos os seus trabalhos, seria então a fase de licitação para a contratação de empresa especializada para detalhamento técnico das especificações, em conformidade com a legislação, orientações jurídicas e normas administrativas. Posteriormente, haveria a normatização do uso do sistema e a capacitação dos funcionários responsáveis.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA NETO, Rivadávia C. Drummond de. **Gestão do Conhecimento em Organizações** – Proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Transformação na gestão de compras da administração pública federal**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de Administracion Pública. Panamá, 28-31. Oct. 2003.
- FERREIRA, Reinaldo L.; COTTA, Marcos; PORCIÚNCULA, Érica. Módulo: **Gestão por Processos**. Programa de desenvolvimento de gestores da SEFAZ – Bahia. Fundação Dom Cabral. 2010.
- LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane P. **Gerenciamento de Sistemas de Informação**. Rio de Janeiro: LTC, 2001.
- MARTINEZ, Antonio Lopo. **Contabilidade Gerencial na Área Pública**. Curso de Especialização em Administração Financeira. Módulo.
- O'BRIEN, James A. **Sistemas de Informação e as Decisões Gerenciais na era da Internet**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos Administrativos sob a Ótica da Gestão e da Fiscalização**. Curitiba: Negócios Públicos, 2010.
- PEREIRA, Maria José de Lara Bretãs.; FONSECA, João Gabriel M. **Faces da Decisão - As mudanças de paradigmas e o poder da decisão**. São Paulo: Makron Books, 1997.
- STAIR, Ralph. **Princípios de Sistemas de Informação**. São Paulo: Makron Books, 1996.

ANEXOS

ANEXO 1 - Mapa do processo de licitação da SEFAZ – Fase Interna

ANEXO 2 - Mapa do processo de licitação da SEFAZ – Licitação COPEL

ANEXO 3 - Mapa do processo de licitação da SEFAZ – Contratação CCONT

**ANEXO 4 - Mapa do processo de licitação da SEFAZ – Acompanhamento de Contratos
CCONT**