

Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: Revisão da Literatura e Proposta de Aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

FÁBIO BRUNO PIMENTA e IVAN CARLIN PASSOS*

Resumo: Compras públicas são importantes para a economia, execução de políticas públicas e o funcionamento de órgãos e entes governamentais, como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). 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, surge como questão a ser investigada quais indicadores de desempenho devem ser adotados para o monitoramento, medição e avaliação de 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 em processo de compras do Instituto realizados no triênio 2018-2020. A análise dos resultados se deu à luz das características necessárias para formulação de um indicador de desempenho estabelecidas na literatura e previstas na metodologia. Como resultado, não foram encontrados indicadores de desempenho expressamente definidos na legislação, embora a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 consigne 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, um alinhado ao planejamento de novas contratações e prorrogações, e outro, ao princípio da continuidade do serviço público, além de cautela na adoção de indicadores de contagem de tempo.

Palavras-chave: Indicadores. Desempenho. Compras públicas.

Performance Indicators in Public Procurement: Literature Review and Proposal for Application in the National Institute of Industrial Property

*Fábio Bruno Pimenta é Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura do Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Universidade Federal Fluminense. Ivan Carlin Passos é professor do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP-UFF) e Departamento de Ciências Contábeis (VCO-UFF), na Universidade Federal Fluminense.

Endereço: fabiobp83@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto sob os termos de licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja apropriadamente referenciado.

DOI: 10.48075/revistacsp.v22i43.31173

© 2023 Os autores. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva* publicada em nome dos programas do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGADM) e do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGC), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Abstract: Public procurement is important for the economy, the execution of public policies and the functioning of government bodies and entities, such as the National Institute of Industrial Property. Society's demand for better services by the State, in contrast to increasingly scarce resources to serve it, encourages the adoption of management practices that improve the allocation of public resources. In this context, for proper management, the question to be investigated arises as to which performance indicators should be adopted for monitoring, measuring and evaluating procurement processes. In the absence of formally established indicators at the INPI, the present work sought to identify them through documentary research in current legislation and bibliographical research in scientific articles and academic works, and to test them in the Institute's purchasing process carried out in the 2018-2020 period. The analysis of the results took place in the light of the necessary characteristics for the formulation of a performance indicator established in the literature and foreseen in the methodology. As a result, no performance indicators expressly defined in the legislation were found, although Ordinance SEGES/ME nº 8.678/2021 states the need to implement them. In the bibliographical research, twenty-two indicators were found, although none can be considered as a performance indicator after analyzing its characteristics, goals and objectives. The work proposes, therefore, two new indicators, one aligned with the planning of new hires and extensions, and another, with the principle of continuity of the public service, in addition to caution in the adoption of time counting indicators.

Keywords: Indicators. Performance. Public procurement.

Recebido em: 31/05/2023 – **Aprovação:** 02/10/2023

1 INTRODUÇÃO

Nenhuma organização é totalmente autossuficiente. Seja público ou privado, 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 os que são, precisarão, invariavelmente, de matéria prima ou outros componentes vendidos por fornecedores externos. Depreende-se, portanto, que 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, somente em 2020 foram homologados, ou seja, autorizados e reconhecidos, aproximadamente R\$ 109.000.000.000,00 (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; 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 decorre 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 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; 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 relevância 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, ***quais 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, 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), Autarquia Federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e analisar os resultados obtidos à luz da literatura, apresentando, ainda, eventuais melhorias naqueles indicadores identificados ou a proposição de novos indicadores mais adequados para o objeto de estudo.

Ao final, espera-se que o artigo possa contribuir com os debates acerca da análise de indicadores de desempenho e formulação de sistemas que permitam monitorar, medir e avaliar processos de compras públicas no Brasil.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. A FUNÇÃO COMPRAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: PRINCÍPIOS E LEGISLAÇÃO

A partir dos anos 2000, a função compras foi inserida num contexto estratégico diante dos desafios proporcionados por competição empresarial em nível global, com rápidas mudanças promovidas pelo avanço tecnológico e expectativas de clientes. Atingir a eficiência esperada, 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 (CARPINETI *et al.*, 2006; LYSONS; FARRINGTON, 2016).

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 (THAI, 2009).

Quadro 1 - 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) pelos Autores

Na realidade brasileira, 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, denominado licitação, previsto no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e regulamentado por outras leis e normativos (BRASIL, 1988; BATISTA; MALDONADO, 2008; BANDEIRA DE MELLO, 2015; ALMEIDA; SANO, 2018; COSTA; TERRA, 2019).

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.

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), estabelece as normas que os agentes públicos devem observar caso precisem comprar ou contratar materiais, serviços, obras

e locações de qualquer natureza. Em 2021 foi editada sua substituta, a Lei nº 14.133, de 1º de abril (BRASIL, 2021), que conviverá com a anterior até 2023, a fim de que os órgãos e entes públicos tenham o devido tempo para adaptarem-se às suas inovações.

Ainda, 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) e regulamenta o Pregão, uma das modalidades possíveis para licitação, 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, princípio da indisponibilidade do interesse público, princípio da autotutela, princípio da continuidade dos serviços públicos, princípio da ampla defesa e princípio da adjudicação compulsória (ALEXANDRINO; PAULO, 2008; MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018).

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 eventual conflito entre normas já estabelecidas, e sua importância 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 (ALEXANDRINO; PAULO, 2008; MADEIRA, 2010).

1.2. ORIENTAÇÃO POR PROCESSOS: UTILIZANDO INDICADORES EM PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS

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. 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; 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 (FRANCISCHINI; FRANCISCHINI, 2017).

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; ROZENFELD, 2014; LEYER; HECKL; 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 Junior 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.

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, não apenas passivo, mas com potencial efeito normativo capaz de modificar o comportamento organizacional e influenciar, inclusive, a tomada de decisão (FRANCESCHINI; GALETTO; MAISANO, 2019).

Para trabalharmos com indicadores, no entanto, é necessário 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 – a existência de uma fórmula é a sua principal característica. Se não houver ao menos uma divisão entre duas informações, não é possível afirmar ainda que existe um indicador (PAVANI JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011; FNQ, 2012).

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.

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 e 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 (PAVANI JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011; LIND, 2015; FRANCESCHINI; GALETTO; MAISANO, 2019).

O processo de seleção dos indicadores para composição de sistemas de medição deve prever critérios que sejam objetivos, exequíveis e verificáveis, além de possuir as características do Quadro 2 (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALES, 2009; BALDAM, VALLE e ROZENFELD, 2014; FRANCISCHINI e FRANCISCHINI, 2017).

Quadro 2 - Características necessárias em um indicador de desempenho

<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 comporão 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 pelos Autores com base em Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) e Francischini e Francischini (2017)

1.3. UTILIZAÇÃO DE INDICADORES EM PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS: EXPERIÊNCIAS DA LITERATURA INTERNACIONAL

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; ARMIJO, 2005; PATRUCCO; LUZZINI; RONCHI, 2016).

Nesse contexto, Araújo, Matos e Ensslin (2020) investigaram o estado da arte das produções científicas que tratam da avaliação de desempenho (AD) 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, catalogados 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 constataram (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.

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: “Atraso médio na abertura de propostas técnicas (em dias)”, “Tempo médio para avaliação de propostas técnicas (em dias)”, “Tempo médio entre avaliação técnica e financeira dos participantes”, “Tempo médio para avaliação de propostas financeiras (em dias)”, “Tempo médio entre a publicação do aviso da licitação e avaliação financeira (em dias)”, “Média de validade das propostas (em dias)”, “Percentual de licitações onde o ciclo total de tempo é maior do que o tempo de validade da proposta”, “Média de opções de pagamentos para os licitantes (em número)”, “Índice de adequação de licitantes para propostas técnicas”, “Índice de adequação de licitantes para propostas financeiras”, “Adjudicação com apenas um participante disponível para avaliação financeira (em percentual)” e “Tempo médio permitido para apresentação de propostas (em dias)”.

O foco do artigo desses Autores se limitou 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, não presentes da dinâmica do Pregão.

É possível inferir, portanto, que as especificidades e influência da legislação de compras públicas impactam os 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.

2. 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 identificados na pesquisa documental e/ou bibliográfica foram, então, testados nos processos de compras realizados no triênio 2018-2020, no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), que não possui indicadores de desempenho formalmente estabelecidos. 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.

Considerando o rigor normativo no qual as compras públicas estão inseridas, a primeira etapa da pesquisa utilizou a pesquisa documental como técnica para coleta de dados (MARCONI; 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 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 considerando-se sua utilização e importância para os processos de compras públicas: (i) Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967; (ii) Lei nº 8.666, de 21/06/1993; (iii) Lei nº 10.520, de 17/07/2022; (iv) Lei nº 14.133, de 01/04/2021; (v) Decreto nº 10.024, de 20/09/2019; (vi) Decreto nº 9.507, de 21/09/2018; (vii) Decreto nº 7.892, de

23/01/2013; (viii) Decreto nº 7.174, de 12/05/2010; (ix) Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021; (x) Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26/05/2017, e (xi) Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04/04/2019.

A segunda etapa da coleta de dados consistiu de pesquisa bibliográfica (MARCONI; 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, último 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).

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 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).

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 os trabalhos de Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) e Francischini e Francischini (2017) e consolidados no Quadro 2.

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).

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

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa para os termos “indicador” e “desempenho” na legislação selecionada, 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.

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 apenas duas dissertações de mestrado, ambas de 2019: “*Proposta de indicadores de desempenho para os pregões eletrônicos do campus Dourados do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul*”, de Autoria de Janaína Mara Pacco Mendes, e “*Avaliação da implementação de indicadores de desempenho do programa de gestão de compras governamentais do governo do Distrito Federal*”, de Soraia Sorice da Silva.

Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: Revisão da Literatura e Proposta de 79 Aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

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.

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: (1) “satisfação final do usuário”, (2) “contratos com advertência”, (3) “contratos com aditivos”, (4) “contratos com multas”, (5) “contratos cancelados”, (6) “tempo estimado desde a abertura do processo até a publicação do edital”, (7) “tempo de tramitação entre a publicação do edital e a homologação do resultado”, (8) “licitações desertas”, (9) “licitações impugnadas”, (10) “contrato com micro e pequena empresa”, (11) “compras sustentáveis” e (12) “diferença entre o preço de referência e o preço homologado”.

A autora não estabeleceu objetivos para os indicadores sugeridos, o que impede a avaliação adequada de sua consistência. Ainda, foram constatadas ausências de características previstas na literatura e consolidadas no Quadro 4 em todos os indicadores, o que impede o aproveitamento em sistemas de medição de desempenho, como por exemplo: ininteligibilidade dos indicadores 2, 3, 5, 6, 11; erros de consistência nas fórmulas dos indicadores 1 e 3; irrelevância do indicador 3; impossibilidade de controle das variáveis dos indicadores 2, 4, 5, 8, 9 e 12, etc.

O segundo trabalho identificado na pesquisa bibliográfica, de 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: (1) “taxa de itens desertos nas licitações”, (2) “percentual de itens fracassados nas licitações”, (3) “taxa de participação de micro e pequenas empresas”, (4) “taxa de sucesso na participação do segmento das micro e pequenas empresas”, (5) “taxa total de economia gerada no processo – preço de referência x preço final adjudicado”, (6) “percentual de pregões adiados”, (7) “percentual de pregões suspensos”, (8) “taxa de processos licitatórios adjudicados”, (9) “taxa de itens vencidos por micro e pequenas empresas” e (10) “taxa de compras de produtos e de serviços sustentáveis”.

Merece destaque a falta de fórmulas e metas nos indicadores analisados, o que impede a total compreensão da função de cada indicador e demonstra sua incompatibilidade com as características propostas para desenho de indicadores de desempenho. Tal como Mendes (2019),

em Silva (2019) também é possível verificar a ausência de características necessárias para o enquadramento dos indicadores.

Em linhas gerais, dos 22 indicadores de desempenho analisados, não foi identificado ao menos um que atendesse todas as características de relevância e efetividade previstas na literatura 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 uma de suas dimensões.

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 aferição da economicidade e disponibilidade desses indicadores. Também não foi observada a necessidade de uma estrutura de TI sofisticada, sendo razoável a utilização de planilhas eletrônicas para monitoramento, medição e avaliação.

3.1. PROPOSTA DE INDICADORES

A fim de contribuir com a literatura e formulação de indicadores-chave para o monitoramento, medição e avaliação dos processos de compras públicas, 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 e na Lei nº 14.133/2021, sempre associado ao processo de compras, ao planejamento estratégico da Administração e seu orçamento.

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 3 - 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 pelos Autores (2023).

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 4 - 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 pelos Autores (2023).

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, 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.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa documental realizada 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, especificamente em seu inciso I, Art. 20, para adoção de indicadores e metas como mecanismos de gestão do 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 com 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 sobre os conceitos de desempenho, formulação de indicadores e indicadores-chave, 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 pessoal qualificado para criação de indicadores efetivos e que possam medir o desempenho das compras públicas adequadamente.

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 propor indicadores associados ao planejamento anual de contratações e a manutenção de serviços continuados, 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.

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

Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: Revisão da Literatura e Proposta de 85
Aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

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.

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.

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. 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.

_____. 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.

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

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.

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.

Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: Revisão da Literatura e Proposta de 87
Aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial

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.

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.

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/#!/>. Acesso em 27 dez. 2021.

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.

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.

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.

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