

# DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A CENTRALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Rogério Haucke Porta

José Raimundo Peixoto Pereira

Daniel Guimarães de Araújo

Governo do Estado de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil

O artigo propõe analisar as possibilidades de centralização das contratações no governo do Estado de São Paulo, que conta com mais de mil unidades compradoras com diferentes perfis e graus de maturidade. Cada órgão tem autonomia para determinar o que precisa ser adquirido. A Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas e seu norte diretivo na centralização de contratações busca reduzir a fragmentação atual. Para o trabalho foram coletadas informações acerca da organização e perfil dos arranjos das áreas de compras das duas maiores secretarias com estruturas regionalizadas (Educação e Saúde), por meio de entrevistas com agentes públicos, experiência dos autores nos setoriais e documentos técnicos. São apresentadas propostas para a superação das disfunções identificadas, utilizando-se como pressupostos a eficiência operacional, a governança, a compra sustentável e a maior transparência dos contratos celebrados por toda a administração pública paulista.

**Palavras-chave:** gestão estratégica de suprimentos, centralização das compras públicas, central de inteligência em compras e contratações

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ia.6884> ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

Submetido: 19 de abril de 2022. Aceito: 2 de maio de 2022.



## **DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA CENTRALIZACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SÃO PAULO**

El artículo propone analizar las posibilidades de centralización de compras y contrataciones en el gobierno de la provincia de São Paulo, que tiene más de mil unidades compradoras, con distintos perfiles y grados de madurez. Cada departamento tiene autonomía para determinar que necesita ser adquirido. La Nueva Ley de Licitaciones y Contrataciones Públicas y su directiva de centralización de contrataciones busca reducir esta fragmentación. En este trabajo fueron colectadas informaciones sobre la organización y perfil de las áreas de compras de los dos mayores departamentos con estructuras regionalizadas (Educación y Salud), por medio de entrevistas con agentes públicos, experiencia de los autores y documentos técnicos. Son presentadas propuestas para la superación de las disfunciones identificadas, usando cómo presupuesto la eficiencia operacional, la gobernanza, la compra sostenible y la mayor transparencia de los contratos hechos por toda la administración pública paulista.

**Palabras clave:** gestión estratégica de abastecimiento, centralización de compras públicas, centro de inteligencia en compras y contrataciones

## **CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE CENTRALIZATION OF PUBLIC BIDDING IN THE GOVERNMENT OF THE STATE OF SÃO PAULO**

The article analyzes possibilities for centralizing bids in the government of São Paulo, which has more than a thousand purchasing units. They differ in profiles and maturity, and have the autonomy to determine what needs to be acquired. The New Public Procurement Law is aimed at centralizing contracts, seeking to reduce the current fragmentation. The work collected information from technical documents and from the organization and profile of the arrangements of the purchasing areas of the two largest secretariats with regionalized structures (Education and Health). Interviews were also carried out with public agents and their experience in the sectors. Proposals are presented to overcome the identified dysfunctions, using operational efficiency, governance, sustainable purchasing and greater transparency of contracts entered into by the entire São Paulo public administration as assumptions.

**Keywords:** strategic supply management, centralization of public bidding, intelligence center in purchasing and contracting

## 1. INTRODUÇÃO

O tema da centralização das contratações públicas ganhou, nos últimos anos, renovado interesse por parte de gestores e estudiosos da administração pública. Os modelos inovadores no Governo Federal, como o Registro de Preço Nacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Central de Compras e Contratações do Ministério da Economia e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), vinculada ao Ministério da Educação (MEC), **têm progressivamente influenciado** os estados, com a predominância de modelos mistos que combinam componentes de centralização e descentralização, em diferentes graus e formatos, à exemplo das experiências de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Santa Catarina e Pernambuco.

O governo do Estado de São Paulo tem, mais recentemente, envidado esforços para participar desse debate, bem como para atender às mudanças propostas na Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC). Este é um processo complexo, a começar pela estrutura administrativa do Executivo paulista, que conta com 89 órgãos, sendo 27 secretarias de Estado, 20 empresas públicas, 26 autarquias e 16 fundações públicas. A operação das aquisições ocorre por meio de cerca de mil unidades compradoras, com diferentes perfis e graus de maturidade, sendo que cada órgão tem autonomia para determinar o que precisa ser adquirido ou contratado.

Por outro lado – em que pesem inovações focadas em ferramentas informatizadas, como a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), implantada em setembro de 2000; os Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados (CadTerc)<sup>1</sup>, incorporados à BEC a partir de 2012; e o Sistema Eletrônico de Gerenciamento de Registro de Preços (e-GRP)<sup>2</sup>, instituído em dezembro de 2016 –, a centralização das compras é questão ainda a ser enfrentada no estado. A NLLC e seu norte diretivo na centralização para contratação tende a modificar essa lacuna. Não obstante, o quadro delineado acima com seus múltiplos arranjos aponta para a impossibilidade de uma centralização pura e

<sup>1</sup> O CadTerc – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados ([www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br)) – é um site institucional que objetiva divulgar as diretrizes para contratações de fornecedores de serviços terceirizados pelos órgãos da administração pública estadual, com padronização de especificações técnicas e valores limites (preços referenciais) para os serviços mais comuns e que representam os maiores gastos do estado.

<sup>2</sup> Instituído pelo Decreto nº 62.329, de 20/12/2016.

simples das compras governamentais no governo paulista.

O presente artigo tem o objetivo de provocar a necessária discussão sobre a estruturação de uma política estadual de suprimentos e logística no Executivo paulista, com o pressuposto das especificidades setoriais.

Na primeira parte, procura estabelecer um breve diagnóstico sobre a área de compras e contratações no estado, abrangendo estrutura organizacional, sistemas informatizados, pessoal e grau de maturidade das unidades compradoras. Em seguida, busca traçar um perfil dos arranjos de compras e contratações de duas importantes secretarias com estruturas regionalizadas (Educação e Saúde), indicando alguns problemas que decorrem desses arranjos atuais. Na parte final, a partir dos contextos específicos de cada secretaria, são apresentadas, ainda que de modo exploratório, algumas propostas para a superação das disfunções identificadas, de forma a viabilizar a centralização de contratações, à vista de aspectos como eficiência operacional e maior transparência. Ali também mencionamos as premissas e as estratégias de implementação da centralização de contratações, considerando as dificuldades e riscos inerentes à execução de projetos que envolvem mudança de estrutura organizacional.

## **2. BREVE DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DE COMPRAS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Uma pesquisa focando o modelo de contratações públicas adotado pelos 26 estados da Federação e Distrito Federal<sup>3</sup> evidencia que São Paulo é um dos poucos estados que ainda não possui uma unidade central dedicada à efetivação de uma política de compras governamentais, que não integrou suas diversas bases de dados ou adotou o uso de sistema informatizado para gerenciamento dos seus processos de compras de bens e de contratação de obras e serviços.

Constata-se que 85% dos estados da Federação já implementaram uma estrutura administrativa (subsecretaria, secretaria executiva, superintendência, coordenadoria, central de compras etc.) dedicada exclusivamente ao tratamento gerencial das compras governamentais. Grande parte também promoveu a integração dos seus bancos de dados e/ou adotou ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações. Além das experiências federais, como a Central de Compras do Ministério da Economia e a Empresa Brasileira de

---

<sup>3</sup>SÃO PAULO (2022).

Serviços Hospitalares (Ebserh), merecem registro os casos de unidades centrais estaduais, como em Pernambuco (Secretaria Executiva de Contratações Públicas, da Secretaria de Administração), Minas Gerais (Superintendência Central de Compras Governamentais, da Secretaria de Planejamento e Gestão); Rio de Janeiro (Coordenadoria de Compras Centralizadas, da Secretaria da Casa Civil) e Santa Catarina (Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, da Secretaria de Administração).

O governo do Estado de São Paulo possui mais de mil unidades compradoras (UC), que são responsáveis por executar processos de aquisição tanto de objetos específicos de sua pasta (ex.: medicamentos na Secretaria da Saúde, serviço de transporte escolar na Secretaria da Educação ou equipamentos de segurança na Secretaria de Administração Penitenciária), como também de bens e serviços de uso comum (ex.: material de expediente, passagens aéreas ou manutenção de veículos). Tais UCs atuam de maneira autônoma e desarticulada, havendo repetição e grande fragmentação de esforços, seja entre secretarias de Estado, como dentro de uma mesma secretaria.

As UCs do Estado de São Paulo possuem diferentes perfis e graus de maturidade. De modo geral, o conhecimento especializado dos mercados não é regra; a maioria das secretarias não planejam suas compras anuais; inexistem indicadores que permitam à administração pública estadual tomar decisões mais eficazes; verifica-se alto índice de licitações não concluídas<sup>4</sup>; opera-se, muitas vezes, com editais não padronizados e termos de referência mal formulados; a política estadual de compras sustentáveis é tímida e apresenta resultados pouco efetivos<sup>5</sup>; perdem-se prazos para abertura de novas licitações devido à inexistência de sistema de gestão contratual; há baixa integração entre os sistemas informatizados, que carecem de atualização tecnológica; a transparência da execução orçamentária é insuficiente; os servidores efetivos membros de comissão de licitação não recebem nenhuma gratificação como componente de sua remuneração<sup>6</sup>; não há programas de capacitação para equipes de compras,

<sup>4</sup> Entre 2018 e 2021, 29% do total de licitações no sistema BEC-SP não foram concluídas. Fonte: IBEC.

<sup>5</sup> Em 2018, somente 2,9% das compras de materiais e 22% das contratações de serviços (em R\$) feitas por meio da BEC/SP foram realizadas com critérios de sustentabilidade (verificação com base no Selo Socioambiental, cf. Decreto Estadual nº 50.170/2005). Fonte: apresentação ppt SMA (dez/2021).

<sup>6</sup> A exemplo de outros estados, como Rio de Janeiro (Decreto 43.213 de 04/10/11) e Pernambuco (Lei nº 13.352, de 13/12/2007).

entre outros problemas. É nesse precário cenário que os setores de compras atuam, com todas as obrigações relativas às fases internas e externas dos processos licitatórios.

A administração possui diversos sistemas de apoio voltados à operacionalização dos seus processos licitatórios. Os processos de contratação de serviços e aquisição de bens devem ser criados e tramitados por meio do sistema **SP Sem Papel**. Para a fase interna há o **Siafem/SP**, destinado à execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil; o **Siafisico**, que possibilita o acompanhamento de quantidades e preços dos bens e serviços adquiridos pelo estado através do cadastramento dos empenhos e do histórico de fornecimento das empresas fornecedoras; o **CadTerc**, que divulga as diretrizes para contratações de fornecedores de serviços terceirizados pelos órgãos do Estado, com padronização de especificações técnicas e preços referenciais para os serviços mais comuns. Na fase externa, utiliza-se o **e-negociospúblicos** para a publicidade da licitação; o **BEC/SP** para o processamento da licitação, incluindo negociação de preço de bens e serviços adquiridos pela administração; o **Caufesp** que permite o cadastro de fornecedores disponibilizado aos interessados em licitar e contratar com o Estado; o **E-Sanções** para aplicação e registro de sanções administrativas às empresas penalizadas em contratos com o governo; e o **e-GRP**, sistema vinculado à plataforma **BEC** que permite o gerenciamento de atas de registro de preços. Além desses, algumas secretarias de Estado mais estruturadas ainda contam com sistemas próprios de apoio, à exemplo do **GSNET** (Gestão de Suprimentos via Internet), que é um sistema criado pela Secretaria da Saúde para integrar todas as áreas de suprimentos de suas unidades administrativas e assistenciais.

Em recente carta consulta destinada a obtenção de financiamento por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Programa de Modernização do Estado e Inclusão Digital<sup>7</sup> para o Estado de São Paulo, avalia-se que os sistemas de compras e contratações possuem **defasagem tecnológica e problemas estruturais**, com destaque à plataforma **BEC**. Além disso, verifica-se que a imprescindível integração entre os sistemas citados é bastante deficiente, fato que **reduz a transparência das atividades e ações do Governo, sobretudo a da execução orçamentária** e também impede a estruturação de uma política

---

<sup>7</sup> BRASIL (2021).

estadual de gestão estratégica de suprimentos.

Nesse particular, há um fato frequentemente ignorado e que reforça as dificuldades causadas pela ausência de uma unidade suficientemente estruturada para estabelecer, disciplinar e gerir as políticas de compras governamentais do estado: a BEC, operacionalizada principalmente pelo sistema de pregão eletrônico, responde apenas por aproximadamente 1/3 (R\$ 11 Bilhões)<sup>8</sup> das aquisições transacionadas pelo estado. Ou seja, 2/3 (R\$ 22 Bilhões) de tudo que o estado compra ou contrata não possui um registro eletrônico, não é acompanhado, não é analisado ou lhe é dada a suficiente transparência, não há um trabalho de inteligência em compras em nível central.

Corroborando os apontamentos anteriores e o aspecto crônico de muitos deles, foi realizada em 2014 uma pesquisa pela Consultoria KPMG, que tinha como objetivo aferir o desempenho dos agentes do Sistema BEC/SP (unidades compradoras e fornecedores)<sup>9</sup>. Esse estudo, encomendado pela então Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas (CEDC) da Secretaria da Fazenda, constatou os seguintes gargalos relacionados aos processos de aquisições na maioria das unidades pesquisadas:

- ausência de processo organizado de planejamento para as aquisições das UCs; inexistência de sistema informatizado e integrado de gestão (ERP);
- inexistência de procedimentos padronizados e de uma ferramenta de gestão contratual, levando a retrabalho e elevação de custos e processos;
- pouco conhecimento dos profissionais da área de compras sobre planejamento, execução, gestão de compras governamentais, bem como dos mercados e fornecedores;
- insuficiência de pessoal, inclusive para as tarefas mais básicas como recebimento e checagem dos materiais recebidos;
- inadequação dos sistemas existentes frente às necessidades das UCs, que, não raramente, preferiam realizar suas consultas diretamente na internet a ter que utilizar a base cadastral do Sifisico (ou mesmo a própria BEC), tida como pouco intuitiva e morosa.

<sup>8</sup> Valores de 2017, apresentados em São Paulo (2017).

<sup>9</sup> KPMG (2014). O objetivo do estudo foi o de aferir o desempenho dos agentes do sistema BEC/SP (unidades compradoras e fornecedores), e estabelecer o grau de maturidade (ou “excelência”) em relação aos processos de compras governamentais. A pesquisa analisou 43 unidades compradoras e suas cadeias de fornecimento e entrevistou 215 gestores de compras.

De modo geral, do ponto de vista do grau de maturidade das UCs pesquisadas, o estudo classifica o Estado de São Paulo como tendo uma capacidade mediana, o que é demonstrado no recorte apresentado na Figura 1.

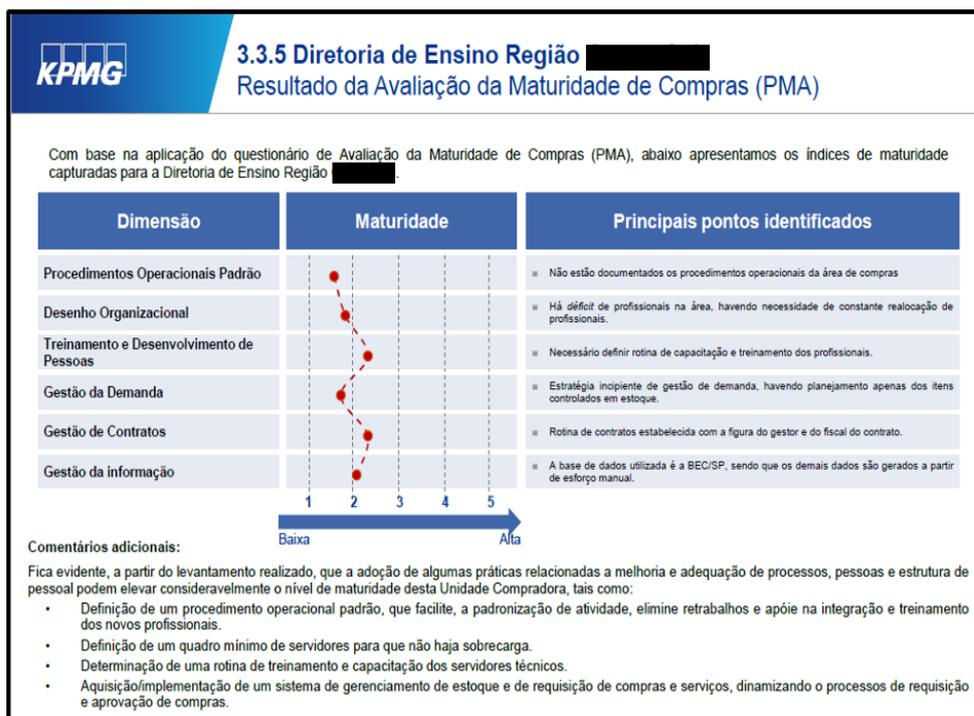
**Figura 1 | Nível de maturidade médio das unidades compradoras do Estado de São Paulo (KPMG)**



**Fonte:** KPMG. *Pesquisa com as unidades compradoras e com os fornecedores*. Relatório Final. Documento Interno. São Paulo: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CEDC), 2014.

Entretanto, é preciso destacar que esse trabalho foi baseado em uma amostra heterogênea contemplando UCs da administração direta e indireta. Assim, o grau mediano de maturidade das unidades pesquisadas é bastante influenciado pelos melhores resultados obtidos com as unidades pertencentes à administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas). Se só considerarmos as UCs da administração direta, mal se consegue superar a escala dos dois pontos. Exemplificando essa característica, no recorte apresentado na Figura 2, verifica-se o resultado da avaliação para uma determinada diretoria de ensino da Secretaria da Educação.

**Figura 02 | Resultado da avaliação da maturidade da Diretoria de Ensino da Região xxx (KPMG)**



**Fonte:** KPMG. *Pesquisa com as unidades compradoras e com os fornecedores*. Relatório Final. Documento Interno. São Paulo: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CEDC), 2014.

Ao fim e ao cabo, pode-se afirmar, em linhas gerais, que a eficiência operacional dos setores de compras e contratações do Executivo paulista está bastante aquém de um estado que responde por quase 32% do PIB total do país e detém outros superlativos. Embora os sinais sejam contraditórios, alguns eventos recentes relacionados à área podem indicar o início de um lento movimento para superar esse cenário de inação no Estado de São Paulo.

Em primeiro lugar e mais importante, temos a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 01/04/2021), que traz em seu bojo uma série de mudanças que devem impactar significativamente na atuação cotidiana da administração pública e no aprimoramento da governança dos processos de contratações públicas, entre elas:

- a) a responsabilidade da alta administração pela governança das contratações e dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos (parágrafo único do art. 11);
- b) a constituição de centrais de compras (art. 19 e art. 181);

- c) o papel da liderança quanto a medidas de integridade voltadas aos agentes públicos (art. 7º, III e § 1º; art. 9º), à gestão por competência (art. 7º, I e II) e à matriz de responsabilidade (art. 8º), o plano de capacitação (art. 18, §1º, X; art. 169, § 3º, I; art. 173), e a definição de funções (art. 8º, § 3º e 4º);
- d) a diretiva de se elaborar o plano de contratação anual, de forma a garantir alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da lei orçamentária (art. 12, VII).

Alguns meses depois da publicação da NLLC, o governo do Estado de São Paulo organizou a Coordenadoria de Gestão (CG) da Secretaria de Orçamento e Gestão (SOG)<sup>10</sup>, criada em maio de 2020, com atribuição, entre outras, de **propor políticas para as atividades de logística e contratações sustentáveis, contratações, licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes, comunicações administrativas e serviços gerais, bem como coordenar a elaboração de plano de contratações anual do Poder Executivo do Estado de São Paulo**<sup>11</sup>. Observa-se que atualmente o corpo técnico da CG é composto majoritariamente por membros da carreira de Especialista em Políticas Públicas, carreira de Estado do Ciclo de Planejamento e Gestão que enfrenta grande dificuldade de institucionalização na estrutura estatal paulista e conta com alta taxa de evasão<sup>12</sup> (exoneração a pedido), motivada sobretudo por ausência de reposição salarial e pela paralização do processo de promoção da carreira, previsto em lei.

Complementarmente, com a intenção de elaborar estudos e propostas para disciplinar a aplicação da NLLC no âmbito da administração direta e autárquica do Estado de São Paulo, o governo instituiu, em setembro de 2021, mediante resolução<sup>13</sup>, grupo de trabalho (GT) que deveria contar com representantes da SOG (Coordenadoria de Gestão e Coordenadoria de Compras Eletrônicas), Secretaria de Governo e Procuradoria Geral do Estado (PGE). Em decorrência de

<sup>10</sup> Decreto nº 66.017, de 15/09/2021.

<sup>11</sup> Decreto nº 64.998, de 29/05/2020.

<sup>12</sup> A carreira de Especialista em Políticas Públicas foi criada pela Lei Complementar nº 1.034, de 04/01/2008, com 500 vagas, tendo sido autorizadas 300 vagas para o respectivo preenchimento via concurso público (150 no ano de 2009 e 150 no ano de 2010). Somente as primeiras 150 vagas autorizadas foram objeto de concurso público, em 2009, o único realizado até hoje para a carreira. Tomaram posse, naquela ocasião, 134 servidores. Atualmente apenas 61 servidores estão em efetivo exercício (evasão de 60%).

<sup>13</sup> Resolução SOG/SG/PGE, de 27/09/2021.

ausência de representante da Secretaria de Governo no GT, órgão responsável pela articulação estratégica intragovernamental, o trabalho dificilmente avançará na proposição de diretrizes mais assertivas para o incremento da governança das aquisições públicas, tema ingênito à nova lei.

Finalmente, com o objetivo geral de **acelerar, ampliar e consolidar a transformação digital do governo do Estado de São Paulo, por meio de: (a) investimento no planejamento, governança, conformidade, alcance, integração, eficiência e segurança das TICs governamentais; (b) reformulação de programas existentes e criação de novos, para promover a inclusão digital e prover mais e melhores serviços aos cidadãos**, o governo estadual encaminhou, conforme já mencionado, pedido de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de US\$ 256 milhões, para o chamado Programa **São Paulo Mais Digital**<sup>14</sup>. Destaca-se aqui, dentre outros projetos, a criação da **Central de Inteligência em Compras e Contratações**, que visa proporcionar ao estado **ganhos econômicos e de eficiência em seus processos de compras e contratações, com o desenvolvimento de iniciativas de atualização tecnológica de sistemas existentes e a construção e implementação de medidas de planejamento, monitoramento, simplificação e padronização das compras e contratações da administração direta e autárquica**. Aqui cabe o alerta de que o projeto para a efetivação de uma **Central de Inteligência em Compras**, que lidará com ações que extrapolam fronteiras hierárquicas no âmbito de uma estrutura de governo descentralizada, com alto grau de autonomia e discricionariedade, possui componentes para além de solução de *business intelligence*, exigindo fortalecida governança institucional, que por ora não se vislumbra na atual conjuntura.

No entanto, para se alcançar o aprimoramento dos processos de contratações públicas da administração paulista é imperioso também considerar as especificidades de seus órgãos setoriais, principalmente das maiores secretarias, que atuam regionalmente e que dependem de contratação de serviços terceirizados e de materiais para seu funcionamento, como são os casos da **Secretaria da Educação** e da **Secretaria da Saúde**, que detêm os dois maiores orçamentos do Estado de São Paulo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> BRASIL (2021).

<sup>15</sup> A Lei Orçamentária Anual – LOA 2022 – Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021, prevê R\$ 42 bilhões para a área da educação e R\$ 26,5 bilhões para a área da saúde.

Como já mencionado, as secretarias de Estado possuem ampla autonomia para conformar seus sistemas de compras e contratações. Nas seções seguintes iremos descrever, na perspectiva administrativo-institucional, como se organizam as compras e contratações dessas duas secretarias (Educação e Saúde), os problemas e vantagens dos arranjos atuais e eventuais alternativas que apontam para a centralização de contratações. A intenção é fomentar práticas inovadoras, garantir qualidade nas compras e promover redução de custos, fundamentada em transparência, agilidade, eficiência e sustentabilidade.

### **3. O ARRANJO DE COMPRAS DA SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO/SP**

A Secretaria Estadual da Educação de São Paulo (Seduc), detentora do maior orçamento individual do estado (R\$ 35,5 bilhões em 2021) e maior rede de ensino do Brasil, conta com 3,5 milhões de estudantes, 250 mil servidores e professores e 5.100 escolas distribuídas em 645 municípios e 91 diretorias regionais de ensino, que se agrupam em 15 polos regionais. Ao menos quatro instâncias distintas e 102 unidades compradoras são responsáveis pela contratação de inúmeros bens e serviços para fazer frente às demandas regulares da rede pública estadual.

O Departamento de Suprimentos e Licitações (Desup), subordinado à Chefia de Gabinete é a unidade central que planeja, coordena, normatiza e acompanha a gestão de suprimentos da secretaria. Com apoio da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (Cise), órgão central responsável por operacionalizar os programas de alimentação e transporte escolar, o Desup tem a incumbência de executar as aquisições compreendidas no Programa de Alimentação Escolar, seja por meio de licitações ou chamadas públicas da agricultura familiar, para atender as escolas sob modelo centralizado<sup>16</sup>. Além disso, cabe ao departamento assistir e orientar as diretorias de ensino na contratação e gestão de serviços terceirizados (manipulação de alimentação, transporte escolar, limpeza escolar, cuidador e segurança); exercer a função de órgão gerenciador do sistema de registro de preços de materiais e serviços de uso comum pelas unidades da secretaria; e propor a elaboração de cadernos de serviços terceirizados junto à Secretaria de Orçamento e Gestão.

---

<sup>16</sup> Modelo em que a Seduc é responsável pela compra e distribuição dos insumos para 3.364 escolas em 122 municípios, e pela contratação dos serviços de manipulação e preparação da merenda, incluída a limpeza e manutenção das cozinhas.

As 91 diretorias de ensino (D.E.), instância intermediária entre o órgão central da Seduc e as escolas, são unidades descentralizadas distribuídas geograficamente entre a Região Metropolitana de São Paulo e o interior do estado. Dentre uma gama imensa de atribuições ligadas às atividades fim e meio da secretaria<sup>17</sup>, seus centros de administração, finanças e infraestrutura (CAF) são responsáveis por elaborar os termos de referências, processar as licitações e gerir os contratos terceirizados de vários serviços de apoio. Também devem gerir e fiscalizar os convênios de transporte e alimentação escolar com as prefeituras das respectivas áreas de circunscrição. As regionais têm estrutura organizacional padronizada, mas a quantidade de servidores guarda relação com o número de escolas e alunos de sua área de atuação.

Por sua vez, as 5.100 escolas públicas estaduais gerem o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Paulista), criado em 2019, que transfere recursos financeiros (média de R\$ 237 mil, por escola/ano) às unidades para manutenção, pequenas obras e reparos e compra de materiais e equipamentos<sup>18</sup>. A transferência é realizada por meio da Seduc e a gestão dos recursos é de responsabilidade das associações de pais e mestres (APMs), que, por serem entidades sem fins lucrativos, não estão no rol de unidades compradoras do órgão. Para receber os recursos, as escolas devem elaborar um plano de aplicação financeira, com a previsão das quantias a serem destinadas a cada uma das ações e investimentos.

Há ainda a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), pessoa jurídica de direito privado, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira vinculada à Seduc, que conta com estrutura dedicada e equipe técnica de 303 funcionários. Entre suas principais atribuições estão a construção, reforma e manutenção de escolas, além de compra e distribuição de material (kit escolar), equipamentos para cozinha e mobiliário escolar. Para isso, a FDE celebra convênio com a Seduc objetivando a transferência de recursos financeiros. A FDE também licita separadamente atas de registro de preços para quatro famílias de produtos (higiene e limpeza, papelaria, informática e gêneros alimentícios), classificando empresas para formar a **Rede de Suprimentos**<sup>19</sup>, sistema que possibilita as aquisições e abastecimento das unidades escolares por meio do PDDE.

<sup>17</sup> Conforme o Decreto nº 64.187, de 17/04/2019, que reorganizou a Secretaria da Educação.

<sup>18</sup> As regras de uso dos recursos do programa estão no site [pdde.educacao.sp.gov.br](http://pdde.educacao.sp.gov.br)

<sup>19</sup> Vide: <https://www.fde.sp.gov.br/PagePublic/Interna.aspx?codigoMenu=163>

Em que pese essa robusta estrutura administrativa, a Seduc ainda padece de problemas operacionais básicos. Conforme declara seu *Plano Estratégico 2019-2022*<sup>20</sup>, o principal desafio no que se refere à gestão da secretaria é a baixa eficiência operacional. O órgão tem imensas dificuldades em adquirir e gerir bens e serviços que dão suporte à sua atividade fim, posto que **atualmente grande parte da energia e do tempo de diretores, dirigentes, gestores e técnicos é despendida com atividades operacionais e administrativas, em detrimento do foco pedagógico voltado à aprendizagem** (SÃO PAULO, 2019, p. 13).

Para mitigar este importante gargalo, a administração elegeu, dentre 12 projetos prioritários, o projeto **Eficiência Operacional**, cujo objetivo é:

Aumentar a eficiência operacional da secretaria por meio de sistemas informatizados, melhorias na prestação dos serviços de transporte escolar, limpeza, alimentação escolar e nas demais atividades administrativas e operacionais, **visando reduzir o volume de atividades realizadas nas diretorias de ensino e nas escolas para que o foco seja a aprendizagem de todos os estudantes** (...) (SÃO PAULO, 2019, p. 33, grifo nosso).

Revela-se assim que a instância estratégica mais vulnerável nesse arranjo de compras e contratações da Seduc é a das **diretorias de ensino**, principalmente as localizadas nas regiões metropolitanas do estado, com maior número de alunos, que licitam vários serviços, na qualidade de unidades gestoras executoras (UGE), de acordo com as necessidades das escolas que lhes são jurisdicionadas. Os serviços de transporte escolar, limpeza escolar, manipulação e preparação de merenda, cuidador de alunos com necessidades especiais e segurança predial são considerados essenciais, sem os quais a escola não funciona como deveria e as reclamações são inevitáveis.

Entre todos os serviços terceirizados contratados pelas regionais, o de transporte escolar é, sem dúvida, o que tem exigido mais atenção, gerado apreensão e demandado mais tempo dos gestores. A Seduc investe R\$ 1,15 bilhão por ano de seu orçamento no transporte de cerca de 350 mil alunos (10% dos educandos). Essa política pública, que contribui para a redução da evasão escolar, é viabilizada por meio de convênios em regime de colaboração com 600 prefeituras do estado, contratação centralizada da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) para o transporte de alunos com necessidades

<sup>20</sup> Disponível em [https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico-2019-2022-seduc\\_compressed.pdf](https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico-2019-2022-seduc_compressed.pdf)

especiais severas, passe escolar e contratação descentralizada de empresas do serviço de transporte escolar para alunos com e sem deficiência.

É na Região Metropolitana de São Paulo, onde há dificuldades operacionais em se firmar convênios com prefeituras, que se localizam as maiores regionais da Seduc que necessitam contratar periodicamente o serviço fretado de transporte escolar. Em 2020, 26 diretorias de ensino localizadas na Grande São Paulo e capital gerenciavam 128 contratos de transporte para atender 58 mil alunos do ensino fundamental e médio.

Em meados de 2016, em razão de conluio entre licitantes no pregão para contratação de empresas de transporte que atenderia 23 mil estudantes da Grande São Paulo, a Seduc cancelou a licitação e delegou as contratações para as suas regionais de ensino. No entanto, sem a revisão do modelo de contratação do serviço, os indícios e as denúncias sobre formação de cartel<sup>21</sup> e irregularidades permanecem até hoje<sup>22</sup>. A descentralização dos pregões de transporte escolar também gerou a multiplicação do esforço de planejar, elaborar e julgar a licitação, incluindo o tempo dos servidores envolvidos nas tarefas e outros custos diretos e indiretos relacionados aos processos de contratação dos serviços terceirizados.

Os servidores dos CAFs das diretorias de ensino, analistas e oficiais administrativos ou originários do quadro do magistério, nem sempre são especializados na área de contratações públicas. Recebem pressões de toda ordem: das empresas interessadas, pais de alunos, políticos e imprensa. Não são todos que dominam as artimanhas das empresas relacionadas à manipulação de preços nos processos licitatórios dos serviços terceirizados (orçamento superfaturado e jogo de planilha), fato que pode resultar em contratações com preço acima do praticado no mercado. Para reduzir o volume de trabalho, reúnem milhares de alunos num único lote, opção que restringe a concorrência. Também é frequente a apresentação de recursos, impugnações e representações junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), causando a paralização do pregão e atraso do início dos serviços.

<sup>21</sup> Em dez/2019 apenas 6 empresas ficavam com 52% do total gasto com os contratos descentralizados de transporte escolar da Seduc.

<sup>22</sup> Em julho de 2020 a Assembleia Legislativa de SP instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a finalidade de “investigar irregularidades na contratação, fiscalização e prestação de serviços de transporte escolar, no âmbito do Estado de São Paulo, diante do grande número de denúncias de más condições dos serviços, em especial nos últimos anos”.

Por sua vez, a gestão de contratos atribuída aos CAFs das diretorias é afetada pela deficiente fiscalização, que deveria ser preventiva, rotineira e sistemática dos serviços terceirizados prestados nas escolas. Em geral, é designado o diretor ou vice-diretor da escola como fiscal dos contratos administrativos, que nem sempre dispõe de tempo suficiente e nem ferramentas informatizadas para exercer a supervisão *in loco* dos serviços.

Em algumas situações, a própria modelagem do contrato prejudica a fiscalização, como é o caso dos serviços de manipulação e preparação de alimentos nas escolas e o de apoio aos alunos com deficiência (cuidador), que ainda não estão padronizados conforme metodologia do *CadTerc* e cujos atuais termos de referências não especificam os **acordos de níveis de serviço**<sup>23</sup>. O caderno relacionado ao serviço de *Limpeza em Ambiente Escolar* (v. 15) está publicado há anos, mas as reclamações dos gestores e fiscais quanto à qualidade dos serviços prestados pelas empresas são recorrentes. Nesse caso, as sanções e notificações visando à melhoria da qualidade dos serviços têm sido ineficazes. Já o caderno do serviço de *Transporte Escolar* (v. 21), recém-publicado no site do *CadTerc* (dez/21), somente será aplicado na prática após término dos atuais contratos em vigor.

Além dessas dificuldades, a baixa eficiência operacional das áreas meio das diretorias de ensinos decorre também de lacunas dos sistemas informatizados de gerenciamento utilizados pela Seduc. Além dos já citados sistemas **Sem Papel**, **BEC-SP**, **Siafem/SP** e **Siafisico**, a Seduc conta com a plataforma digital **Secretaria Escolar Digital (SED)**<sup>24</sup>, desenvolvida pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), sistema *on line* que possui vários módulos e é personalizado para cada tipo de usuário. Em que pesem os esforços de aprimoramento da plataforma **SED**, ainda permanece a falta de integração com os demais sistemas gerenciais do estado. Na SED é possível registrar o contrato dos serviços terceirizados, mas não há funcionalidades relacionadas à gestão desses contratos. A utilização de processo manual pelo gestor dificulta o trabalho, que corre o risco de perda de prazos e inauguração tardia de processos licitatórios.

<sup>23</sup> Trata-se de “ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis e objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento” (cf. Instrução Normativa nº 02, de 30/04/2008, do SLTI / MPOG).

<sup>24</sup> Instituído pela Resolução SE nº 36, de 25/05/2016.

Por fim, sobre a Rede de Suprimentos, cuja responsabilidade de formação das atas de registro de preço é da FDE, cabe apontar que as constantes impugnações pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP) nos editais de famílias de produtos têm comprometido o abastecimento nas escolas. São licitadas mediante pregão quatro famílias de produtos (higiene e limpeza, papelaria, informática e gêneros alimentícios), sendo que as contratações são feitas na modalidade de aquisição e não de serviço. O modelo gera grande carga de retrabalho, custos de controle e burocracia desnecessária para o gestor da escola e dos contratos.

#### **4. O ARRANJO DE COMPRAS DA SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE/SP**

A Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES) possui o segundo maior orçamento do estado (R\$ 23,7 bilhões em 2021) e gasta anualmente cerca de R\$ 1,9 bilhões na compra de medicamentos e insumos. Conta com uma complexa estrutura administrativa que abrange 11 coordenadorias, 17 departamentos regionais de saúde (DRS) distribuídos pelo estado, três fundações (Remédio Popular – Furp; Oncocentro de SP – Fosp; e Pró-Sangue Hemocentro de SP) e quatro autarquias (Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN e os Hospitais das Clínicas das Universidades de São Paulo, de Ribeirão Preto e de Botucatu). Além disso, a Coordenadoria de Gestão e Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) da SES é responsável pela contratação, avaliação e controle de serviços de saúde administrados por mais de 50 organizações sociais da área da saúde (OSS), entidades jurídicas de direito privado, de interesse social e utilidade pública, sem fins lucrativos, qualificadas pelo Poder Executivo do estado para a gestão de serviços de saúde. Nesse modelo, bens, mobiliários e equipamentos pertencem ao Estado e as compras de medicamentos e insumos são de responsabilidade da OSS.

A Secretaria da Saúde possui 102 unidades compradoras sob sua gestão. As compras e contratações, em grande parte de itens, equipamentos e serviços específicos da área da saúde, são realizadas em três principais coordenadorias:

- A Coordenadoria Geral de Administração (CGA), que realiza a aquisição de bens e serviços de uso comum aos demais órgãos da pasta, quando a compra centralizada se mostrar mais vantajosa. Além disso, organiza e centraliza as importações de bens e serviços para a SES/SP; realiza a contratação das obras, reformas e manutenção predial das unidades de

saúde; e realiza as aquisições de equipamentos médico-hospitalares, de informática, telecomunicações e veículos.

- A Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS), que tem como uma de suas principais atribuições a coordenação das atividades dos hospitais e ambulatórios de especialidades, acompanhando a execução financeira e orçamentária desses equipamentos sob gestão estadual. Tem sob sua supervisão unidades compradoras de 48 equipamentos de saúde do estado, incluindo centros de atenção à saúde, hospitais gerais e regionais e institutos (como o Instituto Dante Pazzaneze de Cardiologia e o Instituto de Infectologia Emilio Ribas).
- A Coordenadoria de Assistência Farmacêutica (CAF), cuja principal finalidade é consolidar as Políticas de Medicamentos e de Assistência Farmacêutica em âmbito estadual<sup>25</sup>, obedecendo aos princípios do SUS. Realiza, entre outros, a coordenação das atividades de seleção, programação, aquisição, distribuição e dispensação de medicamentos essenciais, a partir de *Relação de Medicamentos Padronizados* elaborada pela Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos de Saúde (CCTIES). O Centro de Normatização de Compras e Licitações da CAF é o órgão gerenciador de registro de preços de medicamentos da SES/SP, que adquire e distribui medicamentos para mais de 800 unidades entre hospitais, farmácias de medicamentos especializados e municípios do estado. A CAF também adquire e disponibiliza medicamentos e outros produtos solicitados pelas vias administrativas ou por decisão judicial, quando se esgotaram todas as alternativas terapêuticas disponibilizadas pelo SUS.

Em que pese esse objetivo institucional da CAF, observa-se que os processos de gestão técnica da assistência farmacêutica, que incluem o processo de aquisição do insumo ou medicamento, ainda permanecem compartilhados com outras cinco coordenadorias da SES e com a Fundação para o Remédio Popular, conforme explica o *Diagnóstico Plano Estadual da Saúde 2020-2023* (SÃO PAULO, s/d, p. 19). Tal fato pode significar uma perda de eficiência operacional, pois os medicamentos, que são um dos principais instrumentos terapêuticos utilizados no processo saúde-doença, representam um importante item de despesa e têm participação elevada e crescente como componente de custo dos cuidados de

---

<sup>25</sup> Conforme Decreto nº 62.255, de 08/11/2016.

saúde.

Em relação à aquisição dos medicamentos na SES, a estimativa de preços referenciais, parâmetro utilizado para fundamentar o julgamento nas licitações, revela-se fator crítico que afeta o sucesso dos processos licitatórios. Tanto para os insumos e medicamentos **não padronizados**<sup>26</sup> (4.941 itens diferentes), que suprem as demandas excepcionais, administrativas e judiciais atendidas pelas 17 DRS, como para os medicamentos **padronizados** (322 itens), adquiridos principalmente pela CAF, o órgão registra um índice de certames fracassados e desertos acima de 30%<sup>27</sup>. Os principais motivos referem-se ao desinteresse dos fornecedores em participar das licitações, em razão de os itens a serem adquiridos demandarem um quantitativo muito baixo, o que os torna pouco atraentes (para os componentes **não padronizados**), bem como em razão do preço de referência do item, que muitas vezes não é aceito pelos licitantes por questões de volume, de frete e outros custos adicionais (para os componentes **padronizados e não padronizados**).

O impacto maior das licitações desertas e fracassadas, no entanto, ocorre nos processos de aquisição dos itens não padronizados (demandas administrativas e judiciais), que representam 94% da variedade de itens e atendem 15% dos usuários (144 mil)<sup>28</sup>.

Os fracassos também ocorrem devido a problemas técnicos. Por exemplo, durante os pregões eletrônicos realizados na BEC, no momento da aceitabilidade da proposta, o vencedor deve enviar um único arquivo com limite de 4 megabytes de tamanho. Ocorre que, na área da Saúde, diferentemente de outras, a proposta é acompanhada de diversos documentos como bula, registro, catálogos etc. Por isso, o espaço para recebimento do arquivo pode ser insuficiente. Se faltar um documento ou ele for enviado com erro, há uma desclassificação técnica.

Derivado dessas questões está o desafio dos gestores em encontrar fontes confiáveis e parâmetros compatíveis de referenciais e preços para a formação de orçamentos alinhados com a realidade de mercado de medicamentos e insumos,

<sup>26</sup> Medicamentos que não constam da *Relação Nacional de Medicamentos Essenciais* (Rename), que deve estar à disposição dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

<sup>27</sup> A licitação deserta ocorre quando nenhum fornecedor apresentou proposta. A licitação fracassada é aquela na qual os fornecedores compareceram e fizeram propostas, mas foram desclassificados por razões técnicas ou de preço.

<sup>28</sup> Enquanto que apenas 322 itens padronizados (6% do total) atendem 85% da demanda (841 mil usuários).

que utiliza o preço dinâmico e algorítmico, sendo que o valor total de propriedade e do produto inclui custos logísticos, desconsiderados na maior parte das licitações públicas baseadas unicamente no critério de menor preço.

Em decorrência disso, verifica-se um tempo demasiado longo para a fase de pesquisa de preços nos processos licitatórios por adesão às atas de registro de preço. Segundo estudo da CAF realizado entre 2018 e 2019, o tempo médio de duração para realizar esse subprocesso é superior a três meses<sup>29</sup>. Tal fato ocorre pela ausência de sistemas integrados e automatizados de busca e de uma metodologia de pesquisa compatível com as características do mercado regional. Trata-se de problema crítico, diagnosticado na avaliação de controles internos e externos dos processos de logística de insumos da saúde de diversos entes subnacionais.

No fim, licitações fracassadas ou desertas e o tempo prolongado dos processos licitatórios são fatores que elevam os custos da transação, gerando prejuízo ao erário, além de atrasar o atendimento das demandas.

O processamento das compras na SES depende de vários sistemas. Além da BEC e dos demais sistemas relacionados ao processo de aquisição do governo do estado e SUS, existem também alguns sistemas internos da secretaria.

Para a gestão de seus suprimentos, a SES conta com o GSNET (módulos Compras, Estoque e Reposição), que possibilita a execução do planejamento de compras para os medicamentos padronizados adquiridos pela CAF, permitindo o controle físico-financeiro nas unidades vinculadas à secretaria, o planejamento e a reposição dos itens. O sistema opera exclusivamente em Rede Intragov, que é disponibilizada para todas as unidades da SES e para a empresa contratada para o serviço de armazenamento e transporte de medicamentos e outros produtos sob gestão estadual. Está integrado com os sistemas Siafísico e Siafem, mas não integrado com o sistema Sem Papel e o sistema e-GRP, que será explicado adiante.

A elaboração da programação de compra dos 4.941 medicamentos e insumos não padronizados é outro obstáculo notável relativo ao sistema de compras da SES. A incorporação de itens de saúde pela via judicial atropela o ciclo da assistência farmacêutica, que consiste nas etapas de seleção, programação, aquisição, dispensação e farmacovigilância. A ordem de compra do magistrado

---

<sup>29</sup> CAF /SP Análise de Indicadores KPI PERP Plano Diretor - 2018-2019

suprime os estágios de seleção e programação porque o item não está na lista pública do SUS, forçando um processo de programação manual pela equipe do Grupo de Gestão da Assistência Farmacêutica da CAF, que consolida informações de mais de 20 planilhas de Excel originárias dos diversos setores demandantes, elabora o cruzamento dos dados de consumo, estoque, pendência de entrega, resultando na necessidade de reposição. Uma vez determinado o quantitativo de compras para determinado período, as demandas para medicamento são encaminhadas para o Grupo de Gerenciamento das Demandas por Medicamentos da CAF e a demanda sobre material ou nutrição é encaminhada para a CGA.

Para controlar e gerenciar demandas judiciais e solicitações administrativas relativas aos serviços de saúde, a SES utiliza o Sistema S-Codes de cadastro e gerenciamento de demandas Judiciais, concebido pelo Datasus<sup>30</sup> e Prodesp. Ocorre que o S-Codes é um sistema que não está integrado a nenhum outro da SES, causando retrabalho e desperdício. O Setor de Farmacologia da CAF utiliza o sistema, principalmente para inclusão e geração de protocolos aos pacientes de insumos administrativos e judiciais, inserção de demanda digitalizada e dados clínicos como CID e médico prescritor.

Também um gargalo importante no ambiente de aquisição da SES refere-se à falta de aderência do sistema e-GRP aos processos da pasta e sua não integração aos demais sistemas legados da Secretaria da Saúde. O e-GRP, ligado à plataforma BEC, é o sistema eletrônico de gerenciamento de registro de preços, ferramenta obrigatória para acompanhar e controlar as atas, assim como todos os atos praticados. As coordenadorias da SES utilizam largamente o registro de preços, principalmente para aquisição de equipamentos hospitalares, medicamentos e demais insumos. Em razão das dificuldades com o e-GRP, as unidades ainda utilizam na prática, desde 2011, um sistema desenvolvido internamente, denominado Sistema de Controle de Atas (Siscoa)<sup>31</sup>, que está interligado ao GSNET Compras da pasta, o que facilita e agiliza o andamento dos processos de compras da CAF. A duplicidade gera retrabalho e desperdício de tempo, pois obriga o gestor a alimentar dois sistemas: o Siscoa e o oficial e-GRP, conforme determina a legislação estadual.

---

<sup>30</sup> Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

<sup>31</sup> <http://www.siscoa.saude.sp.gov.br/>

## **5. PROPOSTAS PARA A CENTRALIZAÇÃO E MELHORIA NOS PROCESSOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

A pesquisa ora empreendida revela que o aprimoramento nos setores de compras e contratações do governo de São Paulo é assunto urgente e necessita ser enfrentado. O breve diagnóstico da gestão de contratações no estado descrito na primeira parte deste artigo fala por si. Por sua vez, a condensada descrição das estruturas e das dificuldades das unidades compradoras nas duas maiores secretarias do estado (Educação e Saúde) também evidencia a necessidade de um olhar crítico que considere as particularidades dos setoriais.

O incremento da centralização de contratações nas principais secretarias do Estado de São Paulo deve contribuir para a melhoria da eficiência operacional, de gestão e da governança, a reduções de custos, a otimização das decisões e maior transparência. Com esse foco, as possibilidades de atuação de uma Central de Inteligência em Compras e Contratações (CICC) são enormes. A revisão de processos de trabalho, o redesenho de programas e modelos de contratações, a modernização e integração de sistemas, a capacitação e valorização de pessoal, a certificação de fornecedores e eventualmente a reorganização administrativa são tarefas a serem empreendidas sempre de forma planejada e articulada com as pastas interessadas.

Relacionamos a seguir algumas propostas para os setoriais analisados.

### **5.1. SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO**

Na Secretaria da Educação, a excessiva descentralização das contratações dos serviços terceirizados nas diretorias de ensino parece ser a principal causa da baixa eficiência operacional reconhecida pelo próprio órgão. Sobre essa questão, recente consultoria contratada pela Seduc<sup>32</sup> recomendou a centralização das contratações atualmente realizadas pelas regionais de ensino por meio de centros de serviços compartilhados (CSC). Em nosso ver, as soluções dos problemas apresentadas passam principalmente por:

- Implantação de Central de Contratação de Serviços para operacionalizar as licitações prioritárias e auxiliar na gestão dos contratos das diretorias de

<sup>32</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). Projeto OEI BRA 019/001. *Contrato n° 6607*, para o Fortalecimento das Capacidades e dos Mecanismos de Gestão da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

ensino, seguindo a diretriz recomendada pela consultoria acima citada. A estrutura organizacional da central pode ser viabilizada a partir de processo de revisão da atual regionalização da Seduc e reestruturação administrativa das diretoras de ensino afetadas.

- Alçar o Departamento de Suprimentos e Licitações (Desup), setor técnico atualmente subordinado à Chefia de Gabinete, ao nível de coordenadoria, dotando-o de estrutura compatível para que possa comandar a Central de Contratação de Serviços da Seduc.
- Revisão do modelo de contratação do serviço de transporte escolar, privilegiando sistemas de contratação que inexistem licitação. O modelo de credenciamento de condutores é uma alternativa factível, recomendada reiteradamente pelo TCE-SP<sup>33</sup> e utilizada pela prefeitura de São Paulo para o transporte escolar dos alunos da rede pública municipal<sup>34</sup>. Recomenda-se que o processo de credenciamento e contratação seja centralizado na FDE.
- Padronização dos serviços de manipulação e preparação de alimentação escolar e de apoio aos alunos com deficiência (cuidador), conforme metodologia do CadTerc, que prevê valores máximos referenciais para os serviços a partir de composição de custos dos itens dos serviços, dispensando a trabalhosa e pouco efetiva pesquisa de preço.
- Implementação no sistema Secretaria Escolar Digital (SED) de funcionalidade que permita a gestão dos contratos administrativos dos serviços terceirizados (planejamento, licitação, execução e acompanhamento/fiscalização), com integração desse sistema ao sistema BEC e orçamentário do estado.
- Fortalecimento da fiscalização dos serviços contratados, com programas de orientação e capacitação dos fiscais designados considerando as características de cada serviço, disponibilização de sistema de controle por meio de dispositivos móveis (smartphones e tablets) e dotando os contratos de cláusulas relacionadas ao **Acordo de Níveis de Serviço**.
- Modificação da sistemática de aquisição de bens da Rede de Suprimentos da FDE para o modelo de contratação de serviço sob demanda, com gerenciamento logístico no modelo de almoxarifado virtual, que agrega num único certame a contratação de várias famílias de itens de consumo,

<sup>33</sup> Conforme relatórios de fiscalização do TCE-SP referentes às contas dos exercícios de 2019 (Processo TC-02513.989.19 – 8ª Diretoria de Fiscalização) e 2020 (Processo TC 004029.989.20 – 6ª Diretoria de Fiscalização).

<sup>34</sup> Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/saiba\\_como\\_e\\_e\\_como\\_funciona/transporte\\_escolar\\_gratuito/index.php?p=3878](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/saiba_como_e_e_como_funciona/transporte_escolar_gratuito/index.php?p=3878)

por meio de sistema web disponibilizado pela contratada, com entrega multimodal nos endereços indicados.

## • 5.2 SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE

Na Secretaria Estadual da Saúde, em razão da reformulação e expansão gradativa para todo o estado do programa Remédios em Casa<sup>35</sup>, há um movimento de centralização das compras de medicamentos e insumos de demanda judicial e administrativa, de modo a possibilitar a agregação de demanda, além de facilitar a negociação de melhores preços para os produtos.

A seguir, sugerimos algumas propostas que devem contribuir para a melhoria da gestão operacional e superação de gargalos verificados no arranjo de compras da SES, além de impulsionar a centralização da gestão técnica da assistência farmacêutica no âmbito da CAF:

- Designação de equipe especializada e dedicada para produção de estudos sobre as melhores práticas para aquisição de insumos e medicamentos com o objetivo de reduzir o índice de licitações desertas e fracassadas e mitigar os custos transacionais. Recomenda-se aqui o estabelecimento de parcerias com centros de pesquisa em economia da saúde.
- Utilização de formas inovadoras ou alternativas de contratações, como o credenciamento para a compra direta, dispensa de licitação, *e-marketplace* público, almoxarifado virtual para itens de baixo valor e estocáveis, compra direta pelo usuário em farmácias credenciadas com posterior reembolso e consórcio interestadual para aquisição de medicamentos<sup>36</sup>.
- Criação de painéis de monitoramento de indicadores relacionados às aquisições, permitindo visão gerencial, com indicadores agregados de cada etapa do ciclo de compras públicas, organizados pelos quantitativos totais de processos e visão analítica, com informações específicas dos processos de compras.
- Ampliação das aquisições de medicamentos e insumos por meio de registro de preços pelo Centro de Normatização de Compras e Licitações da CAF, objetivando ganhos de escala e eficiência administrativa.

<sup>35</sup> Programa criado em 2007, que visa à entrega de medicamentos e outros produtos, sob demanda, no domicílio de usuários do SUS. Atualmente restrito à Cidade de SP.

<sup>36</sup> A exemplo do projeto Compras Compartilhadas de Medicamentos do Consórcio Brasil Central, composto pelo Distrito Federal e os estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins – Em: <http://brasilcentral.gov.br/atuacao/compras-compartilhadas/>

- Disponibilização de sistema inteligente e integrado de pesquisa de preços de medicamentos e insumos hospitalares, permitindo também a automatização das tarefas de cadastramento de fornecedores e obtenção de certidões fiscais.
- Desenvolvimento de funcionalidades e ajustes no sistema e-GPR para que o mesmo possa atender as necessidades de órgãos gerenciadores e unidades compradoras participantes, permitindo que o uso do sistema Siscoa seja descontinuado.
- Modernização e integração com os sistemas corporativos do Estado de SP do sistema de gestão GSNET Compras, que é utilizado para gerir os processos de aquisição no âmbito da Coordenadoria de Assistência Farmacêutica.
- Ampliação da capacidade da plataforma BEC para o envio de documentação do fornecedor.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A implementação de uma central de inteligência em compras públicas do governo paulista e de centrais de contratações de bens e serviços nas secretarias de Estado com estruturas regionalizadas deve produzir uma série de benefícios organizacionais, com reflexo na prestação de serviços mais eficientes aos usuários. Não por acaso, os governos dos estados e das capitais têm cada vez mais utilizado essas estratégias como forma de superação da baixa eficiência operacional no setor.

O governo do Estado de São Paulo tem um longo caminho a percorrer. Tal empreitada envolve múltiplas frentes de trabalho: modernização e integração dos sistemas corporativos, revisão das estruturas administrativas, regulamentações legais, qualificação e valorização das equipes de compras e otimização de processos de trabalho são os principais pilares. Portanto, é inadiável que as secretarias se preparem para atender às demandas e aos desafios decorrentes do novo marco regulatório de licitações e contratos (Lei Federal nº 14.133/2021).

Este breve texto buscou tão somente evidenciar aos decisores e gestores públicos que é possível e necessário aprofundar a análise dos arranjos de compras dos setoriais e que as estratégias que implicam na centralização e melhoria dos processos de compras e contratações são tangíveis e devem considerar as características de cada órgão. Elencamos para as secretarias da Educação e da Saúde algumas propostas objetivas e factíveis que, se implementadas, podem

fazer a diferença. No entanto, temos convicção que o sucesso da empreitada dependerá da escuta ativa dos gestores das áreas interessadas e dos técnicos que atuam na linha de frente dos processos aquisitivos.

Tendo em conta as dificuldades inerentes à execução de projetos que envolvem o rol de mudanças listado, é importante que os gestores considerem alguns riscos relacionados, tais como a insuficiente atuação do patrocinador; a descontinuidade administrativa ocasionada por troca de comando no Executivo; as dificuldades na provisão de pessoal especializado, de sistemas informacionais; os alinhamentos e consensos insuficientes; a resistência a processos de mudança; a interdependência de outras unidades executoras e instâncias decisórias, entre outros.

Para a realização deste trabalho, a equipe utilizou informações coletadas em entrevistas com agentes públicos, experiência dos autores nos setoriais do Executivo paulista, pesquisa bibliográfica na internet, consulta aos sites governamentais e relatórios técnicos do governo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 02/02/2022.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain). *Resumo Carta Consulta Nº 60818 – Documento Interno* datado de 30/07/2021.

COSTA, Caio César de Medeiros; PAIM TERRA, Antônio Carlos. *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277> Acesso em: 20/01/2022.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente*. *Administração Pública e Gestão Social*, Universidade Federal de Viçosa, v. 11, n. 4, (1-19), 2019. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525006>. Acesso em: 07/02/2022.

KPMG. *Pesquisa com as unidades compradoras e com os fornecedores*. Relatório Final. Documento Interno. São Paulo: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CEDC), 2014.

MENDES, José Maurício dos Santos; GOZZI, Marcelo Pupim. *Compras sustentáveis no governo do Estado de São Paulo: uma análise do Programa Estadual de Compras Públicas Sustentáveis*. *Revista Aten@, Unimes Virtual*, v. 2, n. 3, dez. 2019/2020. Disponível em: <http://periodicos.unimesvirtual.com.br/index.php/gestaoenegocios/index>

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *A nova Lei de Licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas*. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-point-inovacao-compras-publicas/>. Acesso em: 08/02/2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). Projeto OEI BRA 019/001. *Contrato n° 6607* – documento técnico contendo proposta de modelo de estrutura para centralização dos processos administrativos e financeiros priorizados para execução e gestão em polos. Consultora Maraiza Vilas Boas de Azevedo. Documento Interno datado de 23/07/2020.

PAIM TERRA, Antônio Carlos. *Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 04/02/2022.

PORTO ALBERNAZ, Luiza. *Política de centralização de aquisições: um estudo de caso sobre a Central de Compras e Contratações do governo federal*. (Orientadora Sheila Cristina Tolentino Barbosa) Brasília, 2016. 73 p. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/16137>. Acesso em: 08/01/2022.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)* (Orientador Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes). Brasília, 2019. 257 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 31/01/2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Orçamento e Gestão. *Benchmarking – centrais de compras: uma análise do governo federal e de alguns estados selecionados*. Documento Interno. Relatório Executivo DNP n° 01/2022 – jan./2022.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Compras Eletrônicas, Secretaria da Fazenda. *Nota Técnica do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil PROFISCO II / SP*. 2017. Documento Interno.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Saúde. *Diagnostico PES 2020-2023*. São Paulo: Secretaria de Educação, s/d. Disponível em [https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/diagnostico\\_do\\_plano\\_estadual\\_de\\_saude\\_2020\\_2023.pdf](https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/diagnostico_do_plano_estadual_de_saude_2020_2023.pdf). Acesso em: 05/02/2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação. *Plano estratégico 2019-2022: educação para o século XXI*. São Paulo: Secretaria de Educação, 2019. Disponível em: [https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-SEDUC\\_compressed.pdf](https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-SEDUC_compressed.pdf). Acesso em: 29/01/2022

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Consideração do Ciclo de Vida em Compras Públicas Sustentáveis*. Apresentação ppt. Documento Interno datado de 12/2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *IV Fiscalização Ordenada 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/IV-FO-Consolidado-Comunicacao.pdf>

### **Rogério Haucke Porta**

<https://orcid.org/0000-0003-3644-8301>

Mestre em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela EAESP/FGV. Servidor público da Carreira de Especialista em Políticas Públicas no Governo do Estado de São Paulo.  
rogeriohporta@hotmail.com

### **José Raimundo Peixoto Pereira**

<https://orcid.org/0000-0002-3616-4416>

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Servidor público da Carreira de Especialista em Políticas Públicas no Governo do Estado de São Paulo.

jrppereira@fazenda.sp.gov.br

### **Daniel Guimarães de Araújo**

<https://orcid.org/0000-0001-6288-4786>

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Servidor público da Carreira de Especialista em Políticas Públicas no Governo do Estado de São Paulo.

dguimaraes@sp.gov.br