



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

MANOEL DE FRANÇA JÚNIOR

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, BUROCRATIZAÇÃO E COMPRAS: UM
ESTUDO DE CASO NA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CAMPINA
GRANDE – PB**

**CAMPINA GRANDE
2023**

MANOEL DE FRANÇA JÚNIOR

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, BUROCRATIZAÇÃO E COMPRAS: UM ESTUDO DE CASO NA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CAMPINA GRANDE – PB

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a Coordenação do Curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração.

Área de concentração: Administração pública.

Orientador: Profa. Dra. Sandra Maria Araújo de Souza.

**CAMPINA GRANDE
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

F814e Júnior, Manoel de França.
Estrutura organizacional, burocratização e compras: um estudo de caso na Defensoria Pública da União em Campina Grande - PB. [manuscrito] / Manoel de França Júnior. - 2023.
27 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Sandra Maria Araújo de Souza, Coordenação do Curso de Administração - CCSA."

1. Defensoria Pública da União. 2. Administração pública.
3. Burocracia. 4. Compras. I. Título

21. ed. CDD 658.409

MANOEL DE FRANÇA JÚNIOR

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, BUROCRATIZAÇÃO E COMPRAS: UM ESTUDO
DE CASO NA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CAMPINA GRANDE – PB

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a Coordenação do Curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração.

Área de concentração: Administração pública.

Aprovada em: 29/11/2023.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Sandra Maria Araújo de Souza. (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Roberto Ranieri Guimarães Rocha
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Débora Karyne da Silva Abrantes
Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (SEECT/PB)

À Deus pela graça e amor. À minha família,
amigos e colegas, pela cooperação,
amizade e encorajamento, DEDICO.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios constitucionais.....	14
Quadro 2 – Modalidades de licitação.....	15

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da DPGU.....	18
Figura 2 – Organograma da DPU-CG.....	18

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACJ	Assessoria de Consultoria Jurídica
CCOC	Coordenação de Compras e Contratos
CCONT	Coordenação de Contratos
CDLI	Coordenação de Dispensa de Licitação
CEOR	Coordenação de Execução Orçamentária
CFIS	Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais
CLIC	Coordenação de Licitação
DAD CG	Divisão Administrativa Campina Grande
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU	Diário Oficial da União
DPGF	Defensor Público-Geral Federal
DPU-CG	Defensoria Pública da União em Campina Grande
Exmo.	Excelentíssimo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGE	Secretaria Geral Executiva
SPC	Secretaria de Planejamento e Compras
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REVISÃO DA LITERATURA	10
2.1	Administração pública	10
2.1.1	<i>Princípios da administração pública</i>	11
2.1.2	<i>Administração pública brasileira</i>	12
2.2	Modelo burocrático	13
2.3	Processo de compras	14
3	METODOLOGIA	16
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	17
4.1	<i>Estrutura organizacional</i>	18
4.2	<i>Descrição do processo de compras da DPU-CG</i>	19
4.3	<i>Fator tempo no processo de compras</i>	21
5	CONCLUSÃO	23
	REFERÊNCIAS	24

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, BUROCRATIZAÇÃO E COMPRAS: UM ESTUDO DE CASO NA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CAMPINA GRANDE – PB

ORGANIZATIONAL STRUCTURE, BUREAUCRATIZATION AND PURCHASES: A CASE STUDY IN THE UNION PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN CAMPINA GRANDE – PB

JÚNIOR, Manoel de França¹

RESUMO

Em administração valoriza-se a máxima eficiência e eficácia dentro das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Sendo assim, este trabalho buscou analisar qual a relação entre a estrutura burocrática e a celeridade dos processos de compra da DPU-CG, abordando os conceitos de administração pública, da teoria da burocracia e dos processos de compras. A metodologia adotada baseou-se em uma abordagem descritiva e qualitativa, tendo como método de pesquisa o estudo de caso. Para o alcance do objetivo proposto foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores da divisão administrativa da unidade, tratados através da análise de conteúdo. Desta maneira, quanto aos resultados, descreveu-se a estrutura da organização e detalhou-se o processo de compras analisando todas as suas implicações e variáveis, demonstrando que o excesso de regulamentos e papelório, e a falta de conhecimento técnico dos agentes são um dos fatores conflitantes para a agilidade dos processos de compras da DPU-CG. Assim, pôde-se compreender o porquê da vagarosidade dos processos de compras.

Palavras-Chave: Defensoria Pública da União; administração pública; burocracia; compras.

ABSTRACT

In administration, maximum efficiency and effectiveness are valued within organizations, whether public or private. Therefore, this work sought to analyze the relationship between the bureaucratic structure and the speed of the DPU-CG purchasing processes, addressing the concepts of public administration, the theory of bureaucracy and purchasing processes. The methodology adopted was based on a descriptive and qualitative approach, using the case study as a research method. To achieve the proposed objective, bibliographic and documentary research was carried out, as well as semi-structured interviews carried out with employees from the administrative division of the unit, treated through content analysis. In this way, regarding the results, the structure of the organization was described and the purchasing process was detailed, analyzing all its implications and variables, demonstrating that the excess of regulations and paperwork, and the lack of technical knowledge of agents are one of the conflicting factors for the agility of DPU-CG

¹Graduando em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba.
junior.manoelfranca@gmail.com

purchasing processes. Thus, it was possible to understand why the purchasing processes were slow.

Keywords: Union Public Defender's Office; public administration; bureaucracy; purchases.

1 INTRODUÇÃO

As organizações, sejam elas privadas ou públicas, são complexas e possuem participação expressiva no desenvolvimento da sociedade. Essa compreensão foi sendo desenvolvida conforme a Administração, enquanto ciência, ia se desenvolvendo e conforme a expansão e a organização dos Estados acontecia. À medida que o Estado se solidificava tornava-se necessário que as atividades demandadas fossem cada vez mais aperfeiçoadas e bem definidas (PALUDO, 2012).

No círculo público, as instituições constituídas atuam com um objetivo de execução de atividades estabelecidas pelo Governo. Outrossim, essa execução será possível a partir da atuação de agentes públicos, que investidos em seus cargos, buscarão seguir os princípios constitucionais, afim de existir sempre honestidade e eficiência nos atos administrativos. Os princípios em comento, se tornam conhecidos por meio da Carta Magna do país, a Constituição Federal, que descreve cada um deles e os nomeia como: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (MEIRELLES, 2010).

Além disso, no Brasil, o modelo de estrutura adotado atualmente, apesar de ser considerado gerencial, possui traços fortes do modelo burocrático. Existe, portanto, uma hierarquia bem definida e setores bem estabelecidos, com suas normas e princípios regulamentados por leis. Com essa regulamentação buscou-se garantir eficiência e eficácia nos processos públicos, bem como abandonar características indesejáveis, por exemplo, do modelo de administração patrimonialista, uma vez que este era marcado pela não-distinção entre o público e privado e pelo nepotismo. Logo, a administração pública burocrática clássica foi adotada com o objetivo de conferir à administração brasileira, padronização e normas bem estabelecidas. No entanto, as premissas burocráticas foram levadas à extremo e muitas ações do setor público tornaram-se burocratizadas (BRESSER-PEREIRA, 2022).

Weber, ao desenvolver o tema da burocracia, defendia que por meio da organização burocrática era possível alcançar níveis satisfatórios de eficiência. Com uma hierarquia bem definida, o modelo burocrático oferecia interação entre seus três níveis, a saber: executivo, burocrata e operacional. Essa forma de organizar a estrutura das organizações permitiu que custos fossem reduzidos, que houvesse uniformidade e precisão, entre outras vantagens. Todavia, o modelo tão bem apresentado começou a apresentar sinais que descaracterizavam a proposta inicial desse tipo de administração. Dessa forma, percebeu-se as disfunções da burocracia ou, simplesmente, burocratização, quando o excesso de papelório dificultava a conclusão ou mesmo a iniciação de uma demanda e também quando houve resistência às mudanças – aspecto tão importante nas organizações capitalistas, que são altamente mutáveis (OLIVEIRA, 2010).

De resto, também se destaca neste trabalho, o funcionamento do setor de compras e sua legislação, peça fundamental para garantir os materiais e suprimentos necessários às atividades organizacionais, bem como definições e modalidades de compras na administração pública. Destarte, a pesquisa em tela buscará responder por que os processos de compras da DPU-CG não têm sido céleres, visando analisar

qual a relação entre a estrutura burocrática e a falta de celeridade dos processos de compra da DPU-CG, descrevendo a estrutura organizacional e o processo de compras e resgatando a teoria que trata do modelo burocrático.

É de referir, que a abordagem do assunto e sua importância, não se limitam apenas ao corpo gerencial da instituição, mas a todos os colaboradores, tal como a cada leitor, porquanto poderá contribuir para o desenvolvimento de um planejamento estratégico a ser implementado tanto pela organização, quanto pelos governantes responsáveis pelas políticas públicas a fim de potencializar os propósitos e maximizar a produtividade das atividades administrativas públicas. Além do mais, pode, no debate teórico, fomentar o conhecimento de parte da realidade administrativa brasileira.

Por conseguinte, este estudo, inicialmente, abordará sobre os conceitos de administração pública, da teoria da burocracia e do processo de compras. Em seguida, será discorrido sobre os procedimentos metodológicos e, posteriormente, serão apresentados os resultados adquiridos, mostrando-os de forma compilada, simples e direta, analisando-os e discutindo-os. Seguidamente, serão abordadas as considerações finais, limitações e sugestões para trabalhos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Administração pública

Segundo Paludo (2012), na administração pública o Governo é quem decide e a estrutura administrativa é responsável por executar as decisões tomadas pelo governo. Em consonância com o referido autor, Meirelles afirma que “a administração pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo”. Ademais, “administração pública não pratica atos de governo, mas, unicamente, atos de execução” (MEIRELLES, 2010, p. 65).

Ao conceituar administração pública, Paludo (2012), a divide em duas esferas: ciência administrativa e ciência jurídica. Com relação ao aspecto administrativo a administração pública pode ser direta ou indireta e possui uma relação intrínseca com Governo; já o aspecto jurídico diz respeito aos órgãos e as entidades que atuam em prol do bem comum e são reconhecidos pela lei como entes dessa dimensão. Logo, uma vez que a administração pública se relaciona com o Estado e com o Governo, é contundente diferir estes termos. Portanto,

O Estado exerce seu poder através do Governo, mas não se confunde com ele: enquanto o Estado é permanente, o Governo é transitório; enquanto o Estado é um ente moral, intangível, o Governo é um ente real, tangível. O Governo representa a parte política do Estado que atua na condução da coisa pública: é ele quem define os objetivos nacionais a serem perseguidos. O Governo é um instrumento do Estado para a consecução de seus fins e não deve ser visto dissociado dele; enquanto o Estado detém o poder extroverso, o Governo é quem exerce esse poder, de forma soberana (PALUDO, 2012, p. 17).

Dessarte, “podemos dizer que governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada” (MEIRELLES, 2010, p. 66). O arcabouço administrativo público é composto por órgãos e agentes, instituídos e organizados segundo a letra da lei. Órgãos públicos “são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através

de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem” (MEIRELLES, 2010, p. 68). Esses órgãos fazem parte da estrutura estatal e são classificados em independentes, autônomos, superiores e subalternos.

Os órgãos independentes são aqueles que se originam a partir da constituição e não são submissos a instâncias superiores, por exemplo, o Congresso Nacional, a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, entre outros. Os autônomos estão um nível abaixo na hierarquia e possuem funções de planejamento, coordenação e controle, são eles: Ministérios, Controladoria-Geral, e outros diretamente subordinados. No que tange aos órgãos superiores, são aqueles que exercem atividades de direção, decisão e comando e que não dispõem de autonomia, como: gabinetes e diretorias. Por último, estão os subalternos que não gozam de poder de decisão e realizam apenas serviços de rotina, como é o caso das seções de atendimento ao público. Os agentes públicos são aqueles que ocupam cargos públicos, ou seja, que exercem alguma função estatal, sejam eles políticos, administrativos, honoríficos ou delegados (MEIRELLES, 2010).

Entendidos estes conceitos, vale frisar que a administração pública está subordinada aos princípios básicos instituídos no artigo 37, da Lei Maior. Esses princípios são, não só os direcionadores da conduta a ser seguida por cada ente ou agente público no transcorrer de suas atividades, como também um dos meios pelos quais se conferirá credibilidade aos atos praticados na esfera pública (PINTO, 2008).

2.1.1 Princípios da administração pública

Os princípios da administração pública são previstos em lei e são o padrão para as atividades administrativas públicas. De acordo com Meirelles (2010, p. 88), eles “constituem [...] os fundamentos da ação administrativa, ou por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública.” É digno de nota, que os princípios constitucionais são interrelacionados, ou seja, não podem ser interpretados de forma isolada e, estão previstos no art. 37 da Constituição Federal, redigidos pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, são eles: o princípio da legalidade, o princípio da impessoalidade, o princípio da moralidade, o princípio da publicidade e o princípio da eficiência (PALUDO, 2012). Desse modo, apresenta-se a definição dos termos supracitados, sendo eles:

- O princípio da legalidade que é aquele que limita a atuação no âmbito público àquilo que é permitido ou autorizado pela lei, logo, todo ato do serviço público deve ser amparado pelas normas estabelecidas, caso contrário, não terá fundamento jurídico (PALUDO, 2012).
- O princípio da impessoalidade que prevê o anonimato do agente público, haja vista que o ato praticado pertence a instituição pública que o realizou, portanto, o agente público deve permanecer imparcial (PALUDO, 2012).
- O princípio da moralidade que exige do servidor público ética e valores sociais na realização das atividades administrativas. Entretanto, vale ressaltar que essa moral não se trata da moral comum, embora ganhe influência desta, mas de uma moral jurídica, tirada da disciplina interior da administração, amparada pela Lei suprema (MEIRELLES, 2010).
- O princípio da publicidade que reivindica a divulgação e transparência dos atos administrativos, ou seja, deve-se dar conhecimento externo das ações públicas (PALUDO, 2012).

- E o princípio da eficiência, este é o mais novo princípio da Constituição relacionado a administração, e prevê que as atividades administrativas sejam executadas com o máximo de efetividade de modo a evitar desperdícios e garantir um adequado rendimento funcional (MEIRELLES, 2010).

Os princípios aludidos devem ser constantemente observados por todas as esferas públicas, posto que são eles que preservam os interesses da sociedade. Cumpre destacar que houve uma época na qual não se considerava os interesses comuns de forma direta, pois o público era tido como se fosse propriedade de um só – esse período ficou conhecido como patrimonialismo (MOURA, 2012). Esses aspectos relacionados a história administrativa do Brasil serão comentados a seguir.

2.1.2 Administração pública brasileira

Inicialmente o modelo de administração pública do Brasil era patrimonialista. Esse tipo de administração era marcado pelo nepotismo, uma vez que, o Estado era tido como propriedade de um rei, onde não havia distinção entre o público e o privado. Assim sendo, com o avanço da era industrial – capitalismo – mostrou-se necessário a realização de uma reforma ou readequação do modelo de administração vigente. Portanto, a administração pública brasileira, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1936, passou a ser burocrática, pois as premissas do DASP eram de uma administração centralizadora e hierárquica. O modelo burocrático foi adotado a fim de superar o modelo patrimonialista e efficientizar o Estado, até então em crescimento e expansão. Não obstante, sob influência do setor o privado, o setor público, considerou a necessidade da descentralização e flexibilização. Assim sendo, adotou-se o modelo de administração gerencial que propunha uma maior adaptabilidade e autonomia, sendo este oficializado através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, objetivando superar a rigidez estabelecida pelo modelo anterior (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi o marco jurídico para a divisão da administração pública federal em administração direta e indireta. A administração direta corresponde aos órgãos que detêm poder político ou administrativo, porém, não são pessoa jurídica, são eles: a Presidência da República e os ministérios; já a administração indireta diz respeito às entidades que são pessoas jurídicas, conhecidas como: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios constituídos como associação pública (NOVELLI, 2011). Corroborando, Paludo (2012, p. 29-30) afirma que:

A administração direta compreende as competências e serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os Órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário e do Ministério Público da União. [...] São os órgãos da Presidência da República, os Ministérios, a Advocacia-Geral da União, a Câmara Federal, o Senado, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais do Poder Judiciário e o Ministério Público da União. A administração indireta é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas; é constituída por entidades de direito público e privado. Todas têm personalidade jurídica própria e autonomia, e agem por outorga do serviço ou pela delegação da execução. As entidades da administração exercem de forma descentralizada as atividades administrativas ou exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da administração direta (ao Ministério correspondente).

Logo, nota-se que a estrutura administrativa brasileira é bem definida, a fim de abarcar todas as demandas administrativas. Assim, percebe-se, como já citado anteriormente, que o modelo de administração pública do Brasil possui muitas características burocráticas, uma vez que existe hierarquia, atividades especializadas, entre outros. No tópico seguinte o tema da burocracia será melhor delineado.

2.2 Modelo burocrático

Uma instituição é referida como burocrática, quando apresenta uma organização bem definida e tem por base uma especialização das funções, bem como a divisão do trabalho. O sistema burocrático remonta a era do Império do Novo Egito, entretanto, apenas nos tempos modernos, veio a tornar-se um fator relevante no estudo e na sociedade (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Em vista disso,

A experiência tende a mostrar, em termos universais, que o tipo puramente burocrático de administração (...) é, de um ponto de vista exclusivamente técnico, capaz de atingir o grau mais elevado de eficiência e é, nesse sentido, formalmente, o meio mais racional conhecido de exercer controle imperativo sobre seres humanos (DENHARDT, 2017, p. 46).

Weber, defendia que os atos das organizações formais eram direcionados por leis ou ordenamentos administrativos. Assim, “[...] ele considerava que qualquer sociedade, organização ou grupo, que sustente e oriente os seus atos em leis racionais, é uma burocracia” (OLIVEIRA, 2010, p. 121). Além disso, Weber, apreciava três características referentes a burocracia nas organizações, sintetizadas por Oliveira (2010), como: formalidade, que pressupõem uma burocracia formal, com normas e leis sustentando as decisões tomadas; impessoalidade, que apresenta a burocracia como algo informal, na qual os cargos são a parte mais importante tornando as pessoas meros cumpridores de leis e profissionalismo, que estabelece uma abordagem estritamente profissional.

A Teoria da Burocracia contribuiu de forma expressiva nas atividades administrativas, pois permitiu um melhor arranjo e padronização das funções profissionais. Foi no modelo burocrático de administração que a estrutura hierárquica foi dividida em três níveis, são eles: executivo, burocrata e operacional. Com esse fracionamento da organização houve interação entre atividades profissionais e a hierarquia, bem como entre competência profissional e conhecimento técnico (OLIVEIRA, 2010). Essa estruturação elucidou aspectos que foram considerados em outras teorias posteriores à Teoria Burocrática, tais como: formalização dos procedimentos, descrição dos cargos, políticas, regulamentos etc., especialização, padronização das atividades e centralização do processo e do poder de decisão (OLIVEIRA, 2010).

Isto posto, percebe-se que a Teoria da Burocracia apresenta de forma expressiva atividades bem definidas, com normas e padrões preestabelecidos, e muitas outras vantagens, como: precisão, rapidez, unidade, autoridade, disciplina, uniformidade, clareza e redução de custos materiais e pessoais (BRESSER-PEREIRA, 1983).

No entanto, o colosso, erguido sobre o papel, começou a apresentar fissuras e sinais evidentes de desmoronamento. A poderosa organização, com seus dogmas e rituais, leis e procedimentos, verdades codificadas e disseminadas, padrões de comportamentos estereotipados, estilos de gerência e papéis

funcionais bem definidos, parece não mais resistir aos novos tempos, marcados pela aceleração da mudança (MATOS, 1979, p. 21).

Com o crescimento e complexidade das organizações a burocracia demonstrou-se inflexível e rígida, pois, as normas e leis estabelecidas, não estavam permitindo que inovações fossem implementadas. Dessa forma, consequências não desejadas surgiram quando a padronização foi levada à extremos, trazendo à tona as disfunções da burocracia, nomeada pelos autores de burocratização. Por conseguinte, conceituou-se burocratização como a “exacerbação das características do modelo burocrático o que, aliás, corresponde à concepção vulgar, ou seja, emperramento, de mora, desperdício, desvio dos objetivos, ineficácia” (MATOS, 1979, p. 25).

Em consonância com o conceito de burocratização apresentado por Matos, Chiavenato (2003), lista alguns tipos de disfunções burocráticas, a saber: internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência às mudanças, despersonalização do relacionamento, categorização como base do processo decisório, superconformidade às rotinas e aos procedimentos, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Observados todos os aspectos da burocracia, positivos e negativos, é possível inferir que estes estejam, possivelmente, presentes tanto esfera geral da organização, como de forma mais particular em cada setor. Em harmonia, Assis (2015, p. 13), afirma que “ao longo dos anos o cenário de compras públicas foi estruturado numa rigorosa procedimentalização”. Diante disso, pode-se dizer que a administração de compras públicas possui além de padronização, uma base legal, conforme será discutido na seção seguinte.

2.3 Processo de compras

O funcionamento de uma organização decorre de uma série de ações para que possa acontecer com a máxima eficiência e eficácia. Um desses aspectos é a necessidade de materiais e suprimentos para que as atividades se tornem viáveis. Tanto a qualidade, quanto a disponibilidade desses materiais deve ser de alto nível, pois a deficiência de um destes pontos poderá ocasionar perdas e falhas em todo o processo. Logo, para que essas situações não-desejadas não venham a acontecer, é preciso que seja dirigida por um profissional qualificado. Nas empresas privadas, geralmente, esse gerenciamento acontece em um departamento distinto dentro da organização, departamento de compras ou de administração de materiais (HEINRITZ, 1986).

Nas intuições públicas brasileiras a gestão de compras segue a mesma lógica, pois possui departamentos específicos para esse fim. Além disso, as aquisições são regidas por lei e previstas na Constituição Federal. Na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 estão previstas as orientações com relação as licitações e compras no serviço público, bem como seus conceitos primordiais. Assim, há uma série de princípios norteadores (Quadro 01) que devem ser observados para que a prestação dos serviços aconteça de forma efetiva (SEBRAE, 2017).

Quadro 01 – Princípios constitucionais

Base legal	Princípios
Constituição Federal 1988	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este foi implantado pela EC 19/1998).

Lei nº 8.666/1993	Probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
Lei nº 9.784/1999	Finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público.
Decreto nº 3.555/2000	Celeridade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação seletiva das propostas.
Decreto nº 5.450/2005	Princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Fonte: Sebrae, 2017.

Sob essa ótica, na ação de comprar ou licitar, a administração pública, buscará a máxima eficácia em todos os sentidos, principalmente, na gestão do tempo. Desse modo, o princípio da celeridade, segundo Bonfim (2008), é o meio pelo qual a administração conseguirá atingir seus objetivos no menor tempo possível. Outrossim, ressalta-se que com o advento do pregão eletrônico, modalidade de licitação obrigatória no âmbito público federal, conforme Decreto Nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, foi percebida uma maior “celeridade na aquisição e contratação de bens e serviços comuns, haja vista ser uma modalidade de pouca complexidade em comparação às demais” (ALCANTARA; ARAÚJO, 2017, p. 6).

Para mais, é certo citar que as modalidades de licitação são diversas e representam, segundo Justen Filho (2019, p. 424), “diversas formas de regular o procedimento de seleção. As diversas espécies de procedimentos distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto a destinação de cada uma dessas fases”.

Portanto, na nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estão estabelecidas as normas gerais de licitação, bem como estão descritas as respectivas modalidades (Quadro 02) em que esta pode acontecer. Desse modo, buscou-se com a promulgação da lei supracitada, unificar e esclarecer questões outrora controversas, sejam administrativas ou judiciais (AMORIM, 2021). No quadro abaixo estão descritos alguns pontos da referida lei.

Quadro 02 – Modalidades de Licitação

Concorrência	“Modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto” (Art. 6º, XXXVIII).
Concurso	“Modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” (Art. 6º, XXXIX).
Leilão	“Modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (Art. 6º, XL).

Pregão	“Modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (Art. 6º, XLI).
Diálogo competitivo	“Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (Art. 6º, XLII).

Fonte: De autoria própria, com base na Lei 14.133 (BRASIL, 2021).

As modalidades de licitação apresentadas no Quadro 02, buscam assegurar o cumprimento do princípio constitucional da isonomia, escolhendo a oferta mais vantajosa para a Administração Pública e incentivando a maior participação possível de empresas no certame e, conseqüentemente, garantindo a concorrência (TCU, 2010). Vale ressaltar que existem normas para a escolha da contratação, sendo elas: Maior desconto; Melhor técnica ou conteúdo artístico e Maior retorno econômico (BRASIL, 2021).

Outrossim, pode haver casos em que será possível a realização de contratação direta, ou seja, a licitação pode ser dispensada ou inexigível. Para tanto é necessário que haja permissão legislativa com a devida justificação para a não realização do certame licitatório (TCU, 2010). Além do mais, deve ser observado o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 que apresenta os documentos necessários para instrução do processo de contratação direta, são eles:

- I - Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - Razão da escolha do contratado;
- VII - Justificativa de preço;
- VIII - Autorização da autoridade competente.

Desse modo, as contratações diretas ou inexigíveis se demonstram ser parte imprescindível para contratações públicas, pois há situações excepcionais que permitem essas modalidades, tais como: desinteresse por parte das empresas em participar de um certame licitatório, negócios internacionais, locação e compra de imóvel, materiais de uso militar, produtos estratégicos para o SUS, fornecedor exclusivo, serviços técnicos especializados, atividades artísticas, bem como critérios de valor (PINTO, 2016).

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritiva, uma vez que esta modalidade tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28). Quanto à abordagem, a pesquisa em tela é exponencialmente qualitativa, visto que, em estudos de caso, “os procedimentos analíticos são principalmente de natureza qualitativa” (GIL, 2008, p. 175).

No que tange aos procedimentos técnicos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica afim de promover um contato direto do pesquisador com os escritos sobre a administração pública, teoria da burocracia, bem como sobre os processos de compras (MARCONI; LAKATOS, 2003). Outrossim, a pesquisa documental integra este estudo, posto que permite “um incremento de detalhes à pesquisa e os dados coletados tornam-se mais significativos” (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p. 57 *apud* ALVES; SARAMAGO; VALENTE; SOUSA, 2021, p. 53). A pesquisa se classifica como um estudo de caso, dado que “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]” (GIL, 2008, p. 57-58).

Quanto ao universo, que segundo Tako e Kameo (2023, p. 42), “é a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo”, trata-se da unidade da Defensoria Pública da União localizada em Campina Grande na Paraíba com os respectivos servidores do setor de compras da DPU lotados na Divisão Administrativa da unidade – DAD CG, nomeados neste trabalho como ENTREVISTADO 01 e ENTREVISTADO 02.

Foi utilizada como instrumento de coleta de dados, a entrevista semiestruturada que, segundo Creswell (2010), compõem-se de questões abertas e não estruturadas que exprimem as opiniões dos participantes, permitindo a construção de “informações pertinentes para [...] o objeto de pesquisa” (MINAYO, 2007, p. 64). Assim sendo, o pesquisador entrou em contato com os servidores para marcar o dia das entrevistas, realizando-as em 31 de outubro de 2023. Ainda, foram feitos onze questionamentos, divididos em três categorias, sendo elas: estrutura organizacional, processo de compras e tempo.

No tocante à análise dos dados, empregou-se a análise de conteúdo, pois é uma técnica que permitiu encontrar e confirmar ou não a questão proposta nessa obra, bem como “a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos” (MINAYO, 1994, p. 74). Para mais, segundo Bardin (1979), há várias técnicas de análise de conteúdo, para este estudo utilizou-se a técnica de análise temática que “consiste em descobrir os 'núcleos de sentido' que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1979, p.105 *apud* MINAYO, 2007, p. 86-87). De resto, na análise das entrevistas haverá traços de observação participante, pois o entrevistador está muito próximo e participa das atividades do objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003).

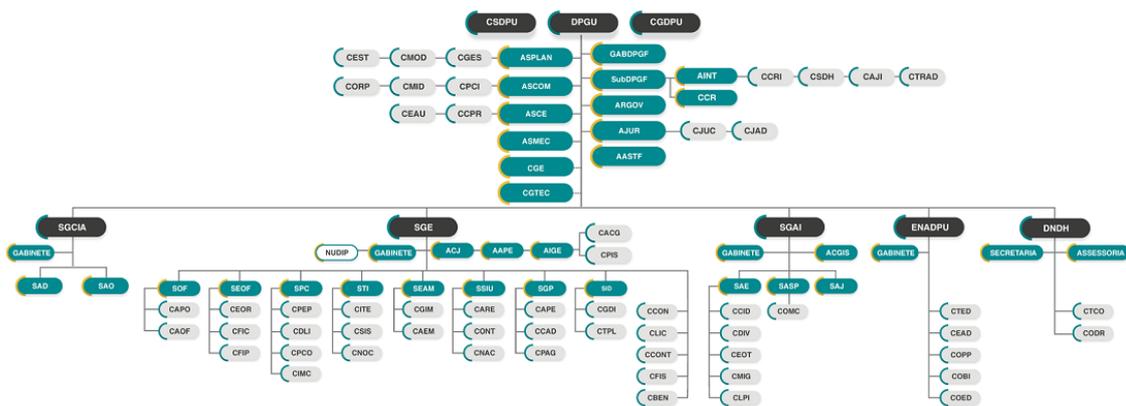
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados e analisados os dados coletados, a partir da entrevista semiestruturada, bem como da pesquisa documental sobre a estrutura burocrática da DPU, seus processos de compras e como estes acontecem. Os resultados são aqui expostos em três categorias decorrentes de uma análise de conteúdo segundo Minayo (1994).

4.1 Estrutura organizacional

Os processos de compras da DPU-CG têm início a partir do momento em que é identificada a necessidade da pretensa aquisição, seja de materiais ou serviços. Entretanto, para que essas aquisições sejam concretizadas há um corpo gerencial, há uma estrutura hierárquica que deve ser considerada a fim de que o processo seja tido como legal (RESOLUÇÃO Nº 154, DE 4 DE OUTUBRO DE 2019). Assim sendo, apresenta-se na Figura 1, o organograma da Defensoria Pública-Geral da União – DPGU.

Figura 1: Organograma da DPGU



Fonte: Defensoria Pública da União, 2023².

Já na Figura 2 apresenta-se a estrutura da Defensoria Pública da União em Campina Grande – PB definida com a finalidade de promover a adequação da estrutura organizacional da DPU-CG à configuração institucional proposta pela Defensoria Pública-Geral da União, considerando, conforme Ordem de Serviço nº 2, de 21 de março de 2022, a departamentalização das áreas funcionais, subordinações e hierarquizações, bem com a necessidade de estruturação dos setores da unidade.

Figura 2: Organograma da DPU-CG



Fonte: ORDEM DE SERVIÇO Nº 2, 2022.

² Disponível em: <https://www.dpu.def.br/organograma>. Acesso em: 17 de novembro de 2023.

Apresentados os organogramas funcionais, destaca-se que, conforme art. 27, inciso I da resolução nº 154, de 4 de outubro de 2019, é função da Secretaria Geral Executiva “planejar, coordenar e supervisionar todas as atividades administrativas da DPU desenvolvidas pelas suas secretarias específicas, observadas as orientações do DPGF”. Logo,

Na Defensoria Pública as compras, os processos de compras, são centralizados no sentido de que a decisão final quem determina é o Secretário-Geral Executivo. Porém existe um setor específico de compras governamentais que trabalha todo o processo para decisão geral do Secretário-Geral. Ademais, os servidores não têm autoridade para fechar contrato de compra, pois toda compra passa necessariamente pela secretaria executiva. Dessa maneira, os servidores apenas atuam no processo meio, disponibilizando assim as condições para que o Secretário-Geral tome a decisão da compra ou não (ENTREVISTADO 01).

Não obstante, a supracitada portaria, ainda define, que compete, entre suas várias funções, à Coordenação de Compras e Contratos – CCOC, “planejar, dirigir, controlar e avaliar as atividades relativas a compras e contratos”. Além disso, a Coordenação de Licitação – CLIC, coordena, realiza, analisa, instrui, administra, delega e recebe todos os procedimentos necessários de um processo de compras/contratação.

Assim, percebe-se que as autorizações para possíveis aquisições são concentradas no topo da organização, ou seja, à Unidade compete apenas manifestar a necessidade da aquisição. À vista disso, nota-se a existência de uma inclinação à dominância, aspecto percebido na administração burocrática proposta por Max Weber (BRESSER-PEREIRA, 2004). Logo, é possível identificar que a organização possui as três características referentes a burocracia: a formalidade, que é baseada em normas e leis, e sustentam as decisões tomadas. A impessoalidade, que estabelece que os cargos são mais importantes do que as pessoas que os ocupam, sendo as pessoas, investidas em seus cargos, cumpridores de leis; e o profissionalismo, que funciona, na prática, como um fator de sobrevivência das pessoas nas organizações (OLIVEIRA, 2010).

Adiante ver-se-á os desdobramentos do processo de compras na Defensoria Pública da União e como ele acontece.

4.2 Descrição do processo de compras da DPU-CG

Os trâmites dos processos de compras da DPU-CG acontecem pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Nesse sistema dá-se início aos processos para posterior aquisição, seja de material ou serviço, através de processo licitatório ou contratação direta. Quando se trata de processo licitatório, os passos são descritos da seguinte maneira:

1. O processo de compra governamental passa por várias divisões do órgão público do seu início até o final.
2. O início do processo de compra ocorre na divisão de contratos. Nessa divisão o processo inicia com o termo de referência e a partir desse termo que se dá o start inicial.
3. A partir do termo de referência ocorre uma sequência de Atos burocráticos. Apenas pra citar atos: o parecer técnico, a portaria, edital, e um aviso público no DOU. Outros atos, por exemplo, são: pregão, termo de homologação, nota técnica.

4. A divisão de contratos, portanto, é a responsável por todo esse procedimento burocrático inicial, até que, uma vez concluído, o processo é encaminhado para coordenação de execução orçamentária.
5. A coordenação de execução orçamentária analisa todo o documento enviado pela divisão de contrato, e, uma vez que toda documentação esteja correta, a divisão de execução orçamentária gerará uma nota de empenho no sistema integrado da administração financeira Federal (ENTREVISTADO 01).

Em complemento ao citado acima, o Fluxograma de Processos da Secretaria Geral Executiva – SGE de 2022 da DPU, elenca os seguintes passos quanto à realização de um processo licitatório:

1. Primeiro, a Secretaria de Planejamento e Compras – SPC, emite um Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco da Contratação, Termo de referência, a Formalização da demanda e um edital. Depois de incluir esses documentos no processo, a SPC encaminha o processo à Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais – CFIS e um servidor será indicado para formalização da demanda.
2. Segundo, o processo é remetido à SGE para autorização da abertura de contratação e envio à Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer, quanto aos termos do Edital e do Termo de Referência. Após isso, o processo retorna à SPC, que fará os ajustes necessários para atender os apontamentos presentes no parecer.
3. Feito isso, a SPC incluirá um Edital pós parecer da ACJ, bem como emitirá Parecer Técnico solicitando à SGE autorização para publicação do Edital. Em caso de autorização pela SGE, os autos serão remetidos à Coordenação de Licitação – CLIC.
4. A CLIC, poderá retornar os autos à SPC caso precise fazer alguma correção, não sendo necessário, a Unidade fará a publicação do Edital.
5. Terminada a fase preparatória e com o edital publicado, ocorrerá a entrega das propostas pelas empresas, e será vencedora do certame apenas uma das licitantes.
6. Após a escolha da empresa, a CLIC emitirá um Relatório e encaminhará à SGE solicitando a assinatura do Exmo. Secretário Geral Executivo. Realizada a assinatura, o processo retornará à CLIC.
7. Passados esses trâmites, a CLIC enviará o processo para a Coordenação de Contratos – CCONT, que solicitará a indicação de um servidor titular e substituto para fiscalizar o contrato firmado com a empresa vencedora.
8. Ao fim, o contrato será emitido pela CCONT, enviado para SGE para assinatura do Exmo. Secretário e publicado (SILVA *et al.*, 2022).

Sem embargo, existem casos que o processo licitatório pode ser substituído por Dispensa de Licitação ou por Inexigibilidade de Licitação, conforme previsto na Lei nº 8.666/93. Quando assim ocorrer, o Fluxograma de Processos da Secretaria Geral Executiva de 2022 da DPU, aponta como devem acontecer os procedimentos nesse tipo de contratação, a saber:

1. Inicialmente, o setor requisitante apresenta o Projeto básico, junto com 03 (três) propostas de empresas. Em seguida, é realizada a elaboração de custos podendo, nesse momento, o processo seguir apenas com duas propostas, a julgar as justificativas e critérios utilizados.

2. Feito isso, os autos são encaminhados à SGE com o fito de que o Secretário-Geral Executivo autorize a dispensa. Havendo autorização será elaborado um despacho que dará início à deflagração do processo de contratação e encaminhamento à Coordenação de Dispensa de Licitação – CDLI.
3. Após os trâmites realizados pela CDLI, o processo retorna para SGE, onde é feito o encaminhamento para Assessoria de Consultoria Jurídica – ACJ para emissão de parecer.
4. Após parecer da ACJ os autos retornam à SGE, momento em que o feito será, novamente, devolvido à CDLI para adequação quantos aos aspectos pontuados pela ACJ.
5. Logo após, a CDLI elabora o Parecer Técnico que deverá conter, necessariamente, todas as informações relativas à pretensa contratação, bem como o pedido de autorização da contratação.
6. Por fim, em caso de autorização pela SGE, o processo será remetido à CDLI que solicitará a emissão da Nota de Empenho à Coordenação de Execução Orçamentária – CEOR e, posteriormente, à emissão ocorrerá o encerramento do processo (SILVA *et al.*, 2022).

Observa-se que a instrução para a celebração de um contrato é bem definida e padronizada relacionando-se intimamente ao conceito de burocracia, que prevê uma pré-ordenação como garantia para que a execução das atividades ocorra sem grandes fricções (BRESSER-PEREIRA, 2004). Desse modo, quando questionado se seria possível eliminar alguma fase do processo de compras, obteve-se a seguinte resposta :

Acredito que sim, seria... sobretudo no momento que pudesse se sistematizar essa comunicação com os setores e melhorar essa comunicação no sentido de torná-la mais fluida e não criar tantas etapas de espécies, acredito que você poderia sim reduzir uma etapa. Então, por exemplo, você poderia ter uma análise de viabilidade jurídica no próprio setor de Licitação, que hoje a gente tem uma análise de viabilidade jurídica por um setor jurídico geral e você tem também uma análise de regularidade de contratação pela coordenação de compras e de processo de aquisição e você tem também uma análise lá da Comissão de Licitação e pregões, enfim. Então você tem várias etapas, talvez que pudessem lidar de maneira mais objetiva com o processo, talvez aí sim você pudesse eliminar alguma dessas falhas (ENTREVISTADO 02).

Assim, percebe-se o excesso de formalismo, uma das disfunções da burocracia, uma vez que existe a necessidade de uma mesma informação ser acrescida ao processo por vários setores (CHIAVENATO 2003). Logo, a espera que é gerada em cada processo ao esperar cada resposta ser disponibilizada acaba tornando o processo mais demorado, conforme se verá no tópico seguinte.

4.3 Fator tempo nos processos de compras

A minimização do tempo para finalização de um processo mostrou-se ser um fato de muita relevância, pois, para além da padronização, haveria um prazo muito longo para a conclusão de um certame, bem como há a falta de conhecimento como um empecilho para a eficiência dos processos. Logo,

No que se refere as dificuldades nos processos da administração pública, as principais dizem respeito aos conhecimentos detalhados das legislações, do processo em si, e dos sistemas de gerenciamento.

Quanto ao tempo do processo desde sua abertura até o início de sua execução pode ser minimizado, pois dura em média 90 dias para finalização de uma contratação direta sem complexidades, por exemplo, aquisição de açúcar para a copa. Contudo, para que haja uma redução desse tempo é preciso que os fiscais responsáveis atuem no sentido de fazer gestão sobre o processo. Ou seja, gestão sobre o processo significa reduzir os prazos de resposta bem como atuar no sentido do retorno do processo (ENTREVISTADO 01).

Além disso, constatou-se também ser possível que em alguns processos houvesse repetições de documentos ou solicitações de documentos já enviados. Esse traço é comum nas organizações burocráticas, já que existe uma exaustiva regulamentação e a necessidade constante de documentos com certificações formais, seja através de ofícios, circulares, memorandos, entre outros (MAIA; PINTO, 2007).

Ainda mais, quando a contratação corresponde a aquisição de serviços, os prazos se estendem por um período ainda maior, visto que para esse tipo de aquisição a necessidade de comprovar a viabilidade técnica é mais expressiva. No entanto, esse estudo técnico preliminar poderia ser reaproveitado dos processos realizados anteriormente, pois as contratações ocorrem anualmente, ou seja, se um contrato tem duração de um ano, os estudos técnicos poderiam ser aproveitados nos processos seguintes, já que se trata da mesma categoria de serviços. Corroborando,

Em relação à aquisição de serviços, a gente leva em média seis meses, do momento que se gera demanda, até o trâmite administrativo que já pode dar ensejo ao início do serviço, efetivamente falando. A gente tem que lidar com algumas etapas que vão desde um estudo técnico preliminar em relação à contratação, para fixação dos parâmetros, para dimensionar o serviço, demonstrar o benefício para a administração pública, demonstrar os riscos daquela contratação. Então, a partir daí, a próxima etapa seria uma análise de viabilidade jurídica, considerando esses fatores mais de ordem técnica ligados ao contrato, à contratação especificamente. Então, depois dessa parte mais técnica, que se pensa em logística, se pensa em custos, se pensa em benefícios, parâmetros, tem a parte de análise de viabilidade jurídica, que aí também demorariam cerca de mais dois meses o trâmite nos setores, porque vai sempre ensejar correções dos editais, então passa por algumas correções, pareceres de áreas diferentes, área de coordenação jurídica, área de licitação. Então passados quatro meses aí a gente teria já um projeto pronto para ser licitado. E aí com o trâmite da licitação, por exemplo, com o pregão eletrônico, até o julgamento das propostas, o termo de adjudicação, a homologação do resultado, análise de recursos, pelo menos mais de dois meses. Então a gente teria aí, ao total, seis meses em média para realizar essa contratação (ENTREVISTADO 02).

Assis (2015, p. 13), afirma que “ao longo dos anos o cenário de compras públicas foi estruturado numa rigorosa procedimentalização”. Esse aspecto excessivo mostra-se como uma dificuldade para a eficiência da gestão de compras, sendo demonstrado por parte dos servidores a necessidade da minimização ou objetividade dos processos de aquisição.

Eu acho que seria possível minimizar o processo de compra, considerando nossa realidade de setores centralizados, no caso de uma administração centralizada para compras e contratações em geral, pois a gente dispõe de recursos humanos escassos. Historicamente, nosso órgão não dispõe de um quantitativo adequado de servidores para dar essa atenção a parte da administração interna. Então, precisaria de mais recursos humanos, mas sobretudo de sistematização e de melhorar a comunicação entre esses

setores. Afinal de contas, hoje a gente dispõe de ferramentas, de sistemas informatizados que poderiam evitar retrabalho. Então, poderiam algumas etapas serem suprimidas se houvesse mais dinamismo no sentido de não precisar dar tanta atenção a demandas mais simples. Assim como também evitar o mesmo retrabalho e etapas desnecessárias, considerando que poderiam ser utilizados modelos de contratações, de compras, de compras em geral, anteriores. Então, o que falta talvez seja uma fixação, um melhor aproveitamento da memória institucional (ENTREVISTADO 02).

[...] Eu acho que o processo de compras é burocratizado porque existe um modelo... A burocracia é necessária à medida que a gente está lidando com recursos públicos e é necessário haver todas as ferramentas possíveis para que haja transparência, para que haja uma justificativa do uso dos recursos públicos, para que isso possa ser rastreado. Inclusive, para que possa haver a imputação de responsabilidade em caso de algum tipo de problema, seja culposos, seja dolosos, mas enfim... Então, a burocracia é necessária, mas o que a administração tem que pensar são modelos, modelos que sirvam para situações diferentes, porque não dá para utilizar um modelo só para todas as situações. Então, eu acho que é importante entender a administração pública de maneira mais dinamizada para utilizar ferramentas que consigam compreender realidades distintas, utilizando assim ferramentas distintas para resolver problemas distintos. E não, tentando ter uma solução só, por exemplo, você gastar dois, três meses para fazer uma compra simples de material de expediente ou então você demora seis meses, como foi o caso, por exemplo, aqui de Campina Grande, que passou seis meses, para a contratação de uma empresa de limpeza, que realiza a limpeza aqui da unidade, fornecimento de mão de obra exclusiva. Então, no caso, é só uma pessoa aqui em Campina Grande e a gente demorou seis meses porque a empresa anterior pediu rescisão do contrato, mas aguardou o contrato terminar. Então, imagine se não tivesse aguardado, se do nada a empresa declarasse falência, ia passar seis meses na unidade sem limpeza, não teria como. Então, isso que tem que ser revisto (ENTREVISTADO 02).

Ademais, foi relatado que a unidade já sofreu um prejuízo por causa da demora na aquisição de um serviço, haja vista existirem demandas que não podem esperar seis meses, dois meses, etc. Por exemplo, houve um momento que a unidade possuía um parque novo de ar-condicionado, mas não conseguiu encontrar potenciais contratados para executar o serviço. O entrevistado ainda acrescenta que:

Precisava de auxílio da administração central, sendo que é tudo muito complicado para que a administração centralizada, a administração superior, consiga compreender as demandas específicas de cada unidade. Sobretudo, existe esse sentimento de que há uma sobrecarga, justamente por que eles precisam cuidar das contratações, das compras de todas as unidades do Brasil. O que realmente cria uma demanda muito grande para eles (ENTREVISTADO 02).

Nesse diapasão, entende-se que a direção das ações é conduzida por superiores profissionais que exercem um controle sobre esse sistema, que seria a organização. A partir disso, verifica-se a exaustão que os excessos causam para a execução dos processos (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

5 CONCLUSÃO

O objetivo desse estudo foi analisar qual a relação entre a estrutura burocrática e a celeridade dos processos de compra da DPU-CG. Posto isso, a partir dos resultados obtidos, inicialmente, pôde-se constatar que Defensoria Pública da União

possui uma hierarquia verticalizada, rígida e bem definida que concentra a tomada de decisão apenas no nível mais alto da organização, gerando, de certa forma um acúmulo de atividades, uma vez que as autorizações para a realização de certames de todas as unidades do Brasil advêm da administração superior.

Ao considerar isso enxerga-se a postergação do tempo de duração para finalização de um contrato, quando ele poderia ser mais pontual se houvesse profissionais com conhecimento técnico necessário e se essas tomadas de decisões de compras não fossem totalmente centralizadas, ou ainda que fosse centralizada houvesse um quantitativo de pessoal suficiente para atender a todas as demandas em tempo hábil.

Destarte, foi possível analisar que existem várias variáveis que acabam por fazer existir a falta de celeridade, seja a falta conhecimento técnico, a especialização, os excessos de regulamentos, o retrabalho, a centralização, a falta de comunicação, o excesso de cientificações, a demora de resposta da administração superior. Desse modo, constata-se como a estrutura burocrática afeta o desenrolar de um processo, visto que, mesmo em contratações muito simples, é necessário que o processo percorra toda hierarquia para que seja instruído.

Para mais, o estudo realizado apresentou limitações importantes quanto a sua população, em virtude da falta de acesso a funcionários das instâncias superiores, por onde tramitam os processos de compra. A disponibilidade de documentos oficiais da instituição também fora escassa e restrita, sendo necessário uma enorme demanda de tempo para encontrá-los.

A partir dos pontos supracitados propõem-se algumas questões a serem avaliadas em trabalhos futuros, a saber: poderiam ser utilizados dados estatísticos, mensurando o tempo de duração de certa quantidade de processos realizados em determinado período de tempo. Seria importante também considerar a opinião de alguns fornecedores sobre os aspectos burocráticos dos processos de compras.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Kelly do Nascimento Souza; ARAUJO, Nany Sant'Anna. **Pregão eletrônico: dez anos de retrocesso, estática ou evolução?** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

Disponível em:

<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/9090/Kelly%20do%20Nascimento%20-%20Nany%20Sant%27Anna%20-%20ARTIGO.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

Acesso em: 17 de setembro de 2023.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

ASSIS, Sabrina Azevedo Ferreira. **Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior**. Orientador: Gustavo Melo Silva. 2015. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015. Disponível em:

<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/9750>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. **Decreto nº 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. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 17 setembro 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público – RSP, vol. 73, nº 1, Brasília, 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. de Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DENHARDT, Robert B.; THOMAS J. Catlaw. **Teorias da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otavio Cruz; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

DPU. **Ordem de serviço nº 2, de 21 de março de 2022**. Boletim eletrônico interno da DPU: BEIDPU. seção 1, Brasília, DF, edição 93, p. 1, 23 mai. 2022.

DPU. **Resolução Nº 154, de 4 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 205, p. 49, 22 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-154-de-4-de-outubro-de-2019-223057139>. Acesso em: 02 de novembro de 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEINRITZ, Stuart F. **Compras: princípios e aplicações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAIA, F. S. N; PINTO, M. V. L. **Disfunções burocráticas em gestão de pessoas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão de Pessoas), Brasília: TCU, 2007.

MATOS, Francisco Gomes de. **Desburocratização**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOURA, Andréa Félix Batista de. **Os princípios da administração pública brasileira e suas relações com o setor privado**. 2012. Monografia (especialização em Gestão Pública Municipal) – Coordenação Institucional de Projetos Especiais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/13178/1/PDF%20-%20Andr%C3%A9a%20F%C3%A9lix%20Batista%20de%20Moura.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2023.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **Estado, Administração E Burocracia Pública No Brasil (1995-2009)**. Crítica e Sociedade: revista de cultura política, Sorocaba, v.1, jan./jun. 2011. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/11714/7718>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Teoria geral da administração: uma abordagem prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PINTO, Alexandre Guimaraes Gavião. **Os princípios mais relevantes do direito administrativo**. Revista da EMERJ, v.11, nº 42, 2008.

PINTO, Marina Nogueira. **Contratação Direta Pela Administração Pública: Principais Aspectos**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa**. – Brasília: Sebrae, 2017.

SILVA, Andréa S. Peixoto da *et al.* **Fluxograma de processos SGE**. 1. ed. Brasília: DPGU, 2022.

TAKO, Karine Vaccaro; KAMEO, Simone Yuriko (org.). **Metodologia da pesquisa científica: dos conceitos teóricos à construção do projeto de pesquisa**. Campina Grande: Editora Amplla, 2023. E-book. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://ampllaeditora.com.br/books/2023/03/MetodologiaPesquisa.pdf&ved=2ahUKEwizkcjd88iBAxWmLrkGHdqFCgl4HhAWegQIAhAB&usg=AOvVaw2HoTNLy9a_7Fid_vBkGp6d. Acesso em: 26 de setembro de 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.