

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**RUI SERGIO GOMES DE ROSIS JUNIOR**

**PROBLEMA SISTÊMICO: DILEMAS DA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIA NO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**SÃO PAULO**

**2021**

**RUI SERGIO GOMES DE ROSIS JUNIOR**

**PROBLEMA SISTÊMICO: DILEMAS DA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIA NO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.**

**Orientador: Prof. Dr. Clovis Bueno de Azevedo**

**São Paulo**

**2021**

**RUI SERGIO GOMES DE ROSIS JUNIOR**

**PROBLEMA SISTÊMICO: DILEMAS DA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIA NO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.**

**Pareceristas:**

---

**Prof. Dr. Fernando do Amaral Nogueira  
FGV-EAESP**

---

**Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez  
da Cunha  
FGV-EAESP**

## **RESUMO**

Este caso de ensino apresenta aos leitores um dilema recorrente na administração pública, ligado à contratação de tecnologia e inovação. Baseando-se em fatos reais, narra os desafios enfrentados pelo novo gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Santos para modernizar a gestão. A experiência relatada abre espaço para a discussão sobre compras públicas, licitação, suas modalidades e aquisição de tecnologia no serviço público.

Palavras chave: Direito Público. Direito Administrativo. Administração Pública. Compras Públicas. Licitação. Tecnologia. Inovação.

## **ABSTRACT**

This teaching case presents readers with a recurring dilemma in public administration, linked to the hiring of technology and innovation. Based on real facts, it narrates the challenges faced by the new manager of the Social Security Institute of Municipal Public Servants of Santos to modernize the institution. The reported experience opens space for the discussion on public procurement, bidding, its modalities and the acquisition of technology in the public service.

Keywords: Public Law. Administrative Law. Public service. Public administration. Public Purchases. Bidding. Technology. Innovation.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	6
2	ENTENDENDO A ORGANIZAÇÃO .....	6
2.1	O NOVO GESTOR: MUITAS IDEIAS, A MESMA ESTRUTURA.....	7
3	O SISTEMA E SEUS PROBLEMAS .....	8
4	PEDRAS NO CAMINHO .....	9
5	AS ALTERNATIVAS .....	11
6	O TEMPO PASSA, O TEMPO VOA ... ..	13
	REFERÊNCIAS .....	14
	ANEXO I.....	15
	ANEXO II .....	16
	ANEXO III .....	18
	NOTAS DE ENSINO.....	19

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de folha de pagamento pode ser considerado o coração de um órgão público previdenciário, cuja missão é conceder e gerir benefícios. Isto porque, não bastassem as complexidades inerentes a folhas de pagamento de servidores públicos, com regras e cálculos diferenciados, o sistema deve ser capaz de lidar com diversas variáveis, que vão surgindo em razão de alterações legislativas, sobrepondo-se ao longo do tempo. Deste modo, dependendo de fatores individuais da vida funcional de cada servidor, coexistem diversas regras de concessão e cálculo. Isso sem falar da necessidade dos ajustes necessários, em razão de determinações judiciais, requerendo uma nova parametrização.

No entanto, o sistema utilizado pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município vinha dando sinais de um possível colapso. Conhecido como CRT, o *software* cedido ao Instituto era o mesmo utilizado pela Prefeitura Municipal, desenvolvido em meados dos anos 90, em linguagem COBOL (*Common Business Oriented Language*), cuja complexa programação gerava enorme dependência de um único programador externo, incumbido de atender a todos os órgãos públicos do Município. Além disso, o referido programa não realizava a gestão da concessão dos benefícios, que ainda tramitava fisicamente, em papel, sem qualquer integração com o sistema da folha de pagamento.

Após quase uma década de funcionamento do Instituto, e com as mesmas dificuldades impostas por esta folha de pagamento, em 2017 um novo presidente foi nomeado. Cheio de ideias para a modernização da gestão, sabia que um dos entraves para as colocar em prática era o sistema de folha de pagamentos, de modo que a solução deste problema seria prioridade em sua recém iniciada gestão.

A visão era que um novo e mais moderno sistema traria mais segurança e eficiência na prestação dos serviços. No entanto, sabia que a implantação de novas tecnologias no serviço público apresenta enormes desafios.

## 2 ENTENDENDO A ORGANIZAÇÃO

A Constituição Federal garante aos servidores públicos titulares de cargos efetivos o direito a um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS que, em resumo, é a previdência social desses servidores estatutários. No Município, este direito foi assegurado tardiamente, no ano de 2006, com a criação de uma Autarquia, o Instituto de Previdência Social dos Servidores, para realizar a gestão dos benefícios previdenciários dos servidores públicos da cidade.

O começo das atividades foi em um imóvel cedido por um órgão municipal e com um reduzido quadro de servidores, todos cedidos pela Administração Direta. Apesar da precária estrutura inicial, logo no primeiro mês de funcionamento a folha de pagamento compreendia a gestão de mais de quatro mil benefícios, entre aposentadorias e pensões por morte, concedidos antes da criação do Instituto.

Para dar conta do ritmo acelerado dos trabalhos, a primeira gestora da autarquia contou com a cessão de um servidor municipal familiarizado, não só com o sistema, mas também com os cálculos dos benefícios, feitos até então manualmente. Um ano depois, ante a crescente demanda de concessões, inovações e exigências dos órgãos fiscalizadores, houve a necessidade de substituição do servidor com perfil operacional por um mais técnico que, além de lidar com o complexo sistema de folha de pagamento, também gerenciasse, em sentido amplo, o departamento de concessão e pagamento de benefícios previdenciários, vindo a permanecer nessa função pelos cinco anos seguintes.

Em 2013, em decorrência do resultado das eleições municipais, uma nova equipe assumiu a direção do Instituto, e a necessidade de treinamento dos recém-chegados, para entender e utilizar o sistema de folha de pagamento, deixou evidentes a dificuldade e os riscos que surgiam pela frente. A falta de um quadro próprio de servidores efetivos fazia com que o conhecimento adquirido não permanecesse na autarquia, e a utilização de um sistema tão complexo ficava cada vez mais difícil, colocando em risco a gestão dos benefícios.

## **2.1 O NOVO GESTOR: MUITAS IDEIAS, A MESMA ESTRUTURA**

Quatro anos mais tarde, em 2017, o Instituto passou por sua terceira troca de comando, mas as condições ainda era as mesmas: seu quadro era formado exclusivamente por servidores cedidos pela Administração Direta, os processos tramitavam fisicamente e não estavam mapeados ou manualizados e, além disso, o sistema de folha de pagamentos ainda era o mesmo.

Se a estrutura era a mesma, o trabalho havia aumentado, pois, após quase dez anos de atividades, a folha de pagamento já compreendia mais de cinco mil benefícios, com um custo mensal de aproximadamente vinte e cinco milhões de reais.

O novo presidente era servidor efetivo da Prefeitura. Seu início no serviço público se deu na seção de recursos humanos da secretaria de saúde, onde teve o primeiro contato com o CRT. Após um breve período, foi cedido ao Instituto, em 2013, para atuar no Departamento Jurídico. Ter permanecido quatro anos na organização antes de assumir a presidência da autarquia permitiu que já conhecesse bem os desafios que teria pela frente. Pensava em modernizar a gestão, diminuir a burocracia e ser o primeiro Regime Próprio de Previdência Social do país a oferecer seus serviços de forma 100% digital.

Assim, sabendo da precariedade do *software* da folha de pagamento, elegeu este como um dos principais desafios a superar pois, no seu entendimento, essa era a peça-chave para conseguir modernizar a gestão da forma por ele idealizada. Havia, também, preocupação com o grande risco de falha nos pagamentos dos servidores municipais aposentados e pensionistas e com a fragilidade na segurança dos recursos públicos, uma vez que, anos antes, este mesmo sistema já havia sido fraudado.

### 3 O SISTEMA E SEUS PROBLEMAS

O sistema de folha de pagamento cedido pela Prefeitura para que o Instituto iniciasse suas atividades – e utilizado até então – foi implantado na administração pública municipal em 1991. Pouco intuitivo, opera em telas de MS-DOS, por meio de linhas de comando. Sua programação é tão complexa que apenas um programador, empregado da Empresa Pública da Cidade, possui o conhecimento e experiência suficientes para gerir a ferramenta. Para aqueles que nasceram após a criação do *Windows*, imagine-se navegando em um sistema sem usar o *mouse*; pois bem, esse é o nível de intuitividade. A linguagem de programação foi criticada por um renomado cientista da computação, segundo o qual “*O uso de COBOL aleija a mente e, portanto, seu ensino deveria ser considerado um crime*”<sup>1</sup>

Tal como já afirmado, a dependência de um único programador colocava em risco a continuidade dos serviços: “e se aposentar-se?”, “e se ficar doente?”, “e se algo pior lhe acontecer?”. Esses questionamentos tiravam o sono do novo gestor, pois sabia que em quaisquer desses casos, o processamento da folha ficaria prejudicado, implicando o não pagamento de milhares de aposentados e pensionistas, que dependiam dos seus benefícios para sobreviver.

Para se ter ideia dos riscos desta dependência, a recente pandemia decorrente do coronavírus (COVID-19) criou uma corrida por programadores de COBOL nos Estados Unidos, que teve dificuldades em encontrar profissionais capacitados para atender ao aumento de demanda, em razão da necessidade de alteração em parâmetros de elegibilidade de benefícios e auxílios<sup>2</sup>.

A situação era ainda pior, pois não existia um manual do sistema de folha de pagamentos de modo que todo o conhecimento era transmitido por meio da execução conjunta do servidor que estava ensinando com o servidor que estava aprendendo.

---

<sup>1</sup> DIJKSTRA, E.W. (2006). “How do we tell truths that might hurt. Universidade do Texas. Austin, 2006. Disponível em <http://www.cs.utexas.edu/users/EWD/transcriptions/EWD04xx/EWD498.html>> Consultado em 01 de julho de 2020.

<sup>2</sup> SOPRANA, Paula. Coronavírus cria corrida por programadores de Cobol, linguagem dos anos 1960. Folha de São Paulo, São Paulo, 14 abr. 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/tec/2020/04/ibm-convoca-programadores-de-cobol-linguagem-dos-anos-1960-durante-pandemia.shtml>> Consultado em 01 de julho de 2020



Em relação à segurança da informação e correção dos cálculos de benefícios o problema era gravíssimo, tendo em vista que se constatavam, corriqueiramente, valores pagos a mais que precisavam ser estornados, descontos legais que deixavam de ser efetivados, insuficiência no cadastro dos servidores, erros na concessão de benefícios, na cessação de pagamentos, etc. A constante necessidade de correções gerava um alto consumo das horas de trabalho dos poucos servidores que atuam na folha de pagamento.

Além de tudo isso, não havia agilidade na elaboração de relatórios gerenciais, muito menos em qualquer tipo de integração com outros sistemas, sendo esse o fator determinante para a manutenção da tramitação física, em papel, dos processos de concessão de benefícios.

A segurança da folha de pagamento também era motivo de preocupação, afinal, já havia sido fraudado por servidores da Prefeitura que, utilizando-se de posições de chefia, estruturaram um esquema que durou mais de sete anos e desviou aproximadamente R\$ 7.2 milhões do erário. Iniciado em meados de 1998, foi descoberto apenas em 2005, quando um Secretário Municipal notou na planilha de servidores temporários um nome conhecido que se desligara havia muitos anos.

O caso ganhou grande repercussão, sendo objeto de diversas reportagens, de Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal, investigação policial e uma ação de improbidade. O Secretário Municipal de Administração à época afirmou: *"o que se movimentava de valores indevidos era R\$ 20 mil por mês. Para uma folha de R\$ 20 milhões, é difícil detectar"*<sup>3</sup>. Passados mais de 10 anos do ocorrido, o sistema utilizado ainda era o mesmo e a folha do Instituto já somava 5.552 (cinco mil quinhentos e cinquenta e dois) benefícios e um total de R\$ 24,5 milhões (vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais).

Tudo isso levava à certeza da necessidade de mudança, tendo em vista o claro prejuízo à eficiência na gestão e os riscos quanto à segurança dos cofres públicos.

#### 4 PEDRAS NO CAMINHO

A implementação de uma nova folha de pagamento com vistas à melhoria dos processos de concessão e pagamento de benefícios previdenciários pode ser considerada como uma inovação da organização, pois, conforme definição da OCDE (2005)<sup>4</sup>, inovação pode ser a implementação de um produto, processo ou ainda um método organizacional.

---

<sup>3</sup> CAMPOS, Mariana. Prefeitura de Santos acha desvios de dinheiro em folhas de pagamento. Folha de São Paulo, São Paulo, 05 de agosto de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u111684.shtml>>. Consultado em 01 de julho de 2020.

<sup>4</sup> OCDE. Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. FINEP, 2005.

Em se tratando de uma organização pública, a inovação tem como um dos seus principais objetivos a desburocratização, por meio de intervenções inovadoras nos sistemas de produção e de prestação de serviços que se estruturam em dois eixos, quais sejam, conteúdo das políticas públicas e processos políticos e administrativos (FARAH, 2005)<sup>5</sup>.

GOMES e MACHADO (2018)<sup>6</sup> apontam as barreiras a serem superadas na implementação de inovação no serviço público, quais sejam: i. estruturais; ii. sociais e políticas; iii. processuais; iv. recursos; v. individuais; vi. aversão ao risco; vii. excesso de regras; viii. incertezas quanto ao resultado; ix. pouca integração entre departamentos; x. estruturas inadequadas.

Se a inovação no setor público não é simples, a dificuldade imposta ao objetivo do novo gestor era ainda maior, tendo em vista que a inovação pretendida dependia de aquisição de tecnologia.

Isso porque, em razão das características do produto de interesse, qual seja, um *software* de folha de pagamento e gestão de benefícios, havia necessidade de licitação, pois o objeto da aquisição não se enquadrava nas hipóteses de aquisição por dispensa ou inexigibilidade de licitação previstas na Lei Federal 8.666/93. Além disso, por mais que a elaboração de um edital de licitação seja realizada com todos os cuidados necessários, a impossibilidade de escolha de determinado produto gera incertezas. Outra possibilidade seria a contratação do desenvolvimento de um novo sistema, com fundamento no art. 24, inciso XIII da Lei Federal 8.666/93 que, no entanto, não estava entre as principais alternativas em razão, entre outros motivos, da demora necessária à criação de um sistema partindo do zero e do conhecimento do gestor sobre algumas experiências negativas desta modalidade de aquisição de tecnologia por entes públicos da região.

A substituição do sistema de folha de pagamentos no Instituto havia sido tentada alguns anos antes, entretanto a implantação do novo *software* não vingou. Um dos motivos do fracasso foi a incapacidade de registrar e processar cálculos dos benefícios que, em razão do vasto arcabouço de legislações municipais pregressas, mostraram-se demasiadamente complexos para o programa adquirido. Além disso, a necessária migração dos bancos de dados dos órgãos da administração municipal não foi bem sucedida, pois informações cruciais e imprescindíveis não conseguiram ser carregadas, pelo fato de não serem livremente fornecidas pelos órgãos, sendo necessária a colaboração entre eles, ou até mesmo por não serem passíveis de importação, em razão da forma que estavam dispostas no sistema antigo. Nesse caso, houve certa resistência na cessão da informação pelos órgãos de origem, com a justificativa de que o programa adquirido não dispunha de todos os requisitos de segurança necessários.

---

<sup>5</sup> FARAH, Marta F. Inovação Pública. Revista GV- Executivo, v.4, n.2, p.41-45, 2005.

<sup>6</sup> GOMES, C. A. ; MACHADO, A. G. C. . Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA , v. 23, p. 49-70, 2018.

A fracassada tentativa de implantação estendeu-se por quase dois anos, tomando tempo e recursos, frustrando a expectativa dos servidores, que se empenharam em alinhar ajustes, fórmulas e regras legais. Esta experiência aumentou as barreiras a serem superadas, pois, agora, havia grande resistência à mudança, gerada pelo sentimento de que uma nova tentativa restaria infrutífera.

Outra grande barreira a ser superada era a falta de pessoal, pois, não havia no quadro do Instituto especialistas em tecnologia da informação, dificultando a elaboração de um termo de referência que contemplasse rigorosamente todos os itens necessários a uma folha de pagamento e gestão de benefícios (concessão do benefício, seu efetivo pagamento, anotações em fichas, históricos, relatórios, arquivos, formatos, exportação e importação de dados, cruzamentos de informações, gestão dos processos, segurança, armazenamento, etc.).

## 5 AS ALTERNATIVAS

A certeza de que algo precisava ser feito impulsionou o novo presidente da autarquia a marcar diversas reuniões pra tratar do tema, já no início de sua gestão. Logo marcou uma reunião com sua equipe que, apesar de concordar que o sistema era ruim, apresentava alguma resistência, temendo pelo insucesso de uma nova tentativa.

Outras reuniões foram realizadas em conjunto o departamento de tecnologia da Prefeitura, que desaconselhava a aquisição de um produto de prateleira e prometia a cessão, sem custos, de um novo *software* que estava sendo desenvolvido por eles.

O gestor resolveu dar uma chance a esta alternativa, pensando na integração de toda a administração pública municipal e no fato de que não haveria qualquer custo para a Autarquia. Entretanto, ciente das fracassadas tentativas de desenvolvimento de uma folha de pagamento integrada entre todos os órgãos da administração municipal, decidiu buscar alternativas enquanto aguardava os técnicos da Prefeitura, recebendo empresas para apresentações de produtos e realizando visitas a outros Regimes Próprios de Previdência Social, para conhecer novas opções que atendessem aos anseios do Instituto.

A pesquisa por regimes de previdência que tivessem características similares de complexidade e diversidade nos cálculos de benefícios apontou para a São Paulo Previdência – SPPREV, o regime próprio de previdência dos servidores públicos do Estado de São Paulo, com aproximadamente quatrocentos e oitenta mil beneficiários.

Uma visita foi agendada e a apresentação foi uma injeção de ânimo, afinal, o programa utilizado naquela Autarquia se mostrou capaz de efetuar uma grande variedade de cálculos diferenciados, fluxos de concessão de benefícios e respectiva gestão dos mesmos, atendendo à necessidade do Instituto quanto à gestão da folha de pagamento. Era visualmente agradável,

moderno e intuitivo, possibilitando, até a digitalização dos processos, que passariam a ser executados inteiramente dentro do próprio sistema, eliminando grande parte da burocracia e oferecendo mais agilidade, fidedignidade e segurança aos processos de concessão e pagamento de benefícios.

Apesar de todo entusiasmo com a demonstração, não havia a possibilidade de uma compra direta, sendo necessário o processo de licitação. O edital deveria ser construído de alguma forma capaz de impedir, com observância total das normas que regem a escolha e contratação no serviço público, a participação de empresas que não fossem capazes de cumprir o contrato. Era necessário algo que fosse além da simples previsão de rescisão ou multa, pois havia o aprendizado de que o processo de implantação consome tempo e recursos, além de gerar expectativas que, quando não atendidas, desestimulam os servidores, causando prejuízos ainda maiores nas rotinas de trabalho.

Este era um ponto nevrálgico para a tomada de decisão sobre qual caminho seguir, pois não se poderia correr o risco de contratar uma empresa incapaz de atender às demandas do Instituto e, por isso, foram solicitados ao departamento jurídico estudos aprofundados sobre o tema.

Após algum tempo e diversas reuniões, uma possível mitigação dos riscos de uma contratação infrutífera foi encontrada. A sugestão ofertada pelo parecer jurídico era a realização de um pregão eletrônico, com fundamento na Lei 10.520, de 17 de fevereiro de 2002 e a exigência da prova de conceito (POC), que *“pode ser entendida como uma apresentação de amostras”* e *“tem por objetivo permitir que a empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar no certame comprove que a solução apresentada satisfaz os requisitos exigidos no edital”*<sup>7</sup>.

O “pulo do gato”, no entanto, estava na forma de realização desta prova de conceito que, em se tratando de licitação de tecnologia, foi aconselhado que não fossem revelados quais requisitos funcionais e tecnológicos seriam solicitados. Isto porque, revelar antecipadamente quais itens seriam exigidos permitiria às empresas desenvolverem uma programação exclusivamente para atendimento desses itens, com único objetivo de vencer a licitação, sem garantia de sucesso nos demais itens constantes do edital.

Sentindo-se mais seguro para realizar uma licitação em busca de um produto de prateleira que atendesse às necessidades do Instituto, o gestor marcou mais uma rodada de reuniões com a equipe de TI da Prefeitura, para saber em que estágio estava o desenvolvimento da ferramenta, entretanto, conforme esperado, não havia qualquer previsão para a entrega. A justificativa para o atraso era o fato de alguns servidores terem se afastado por motivos de saúde,

---

<sup>7</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Pag. 538.

outros terem sido lotados em outros órgãos, designados para outros projetos ou, ainda, terem deixado o serviço público e partido para a iniciativa privada.

## **6 O TEMPO PASSA, O TEMPO VOA ...**

Em meados de junho de 2018, com quase um ano e meio de gestão, os problemas relativos à folha de pagamento continuavam os mesmos e não havia qualquer previsão de implementação do sistema prometido.

As conversas com a equipe de TI da Prefeitura não animavam o gestor do Instituto que, agora, cobrava-se pelo tempo perdido. Isto porque, considerando um ciclo de quatro anos (inerentes ao prazo de governo), quase metade do tempo havia sido desperdiçada e a construção de um edital não seria nem fácil nem rápida. Além disso, sabe-se que a implantação de um sistema de folha de pagamentos é demorada em razão da complexidade da migração de dados e parametrização das informações.

Em uma das reuniões com o departamento de tecnologia da Prefeitura, o gestor conseguiu alinhar a colaboração para a construção de um edital que fosse seguro e atendesse às demandas específicas da folha de pagamentos do Instituto, caso optasse pela aquisição de um novo sistema. Assim, um técnico de TI foi designado para se juntar à equipe do Instituto, já composta pela antiga chefe da folha de pagamentos, pelos procuradores do departamento jurídico, uma assessora especial da presidência e pelo próprio presidente.

Frente a tudo isso, cabia agora ao gestor a decisão entre esperar ainda mais pelo desenvolvimento de um *software* que, apesar de sem custos para a Autarquia e supostamente integrado aos órgãos municipais, não tinha previsão para ser concluído e, aparentemente, não seria finalizado, ou então enfrentar todos os obstáculos inerentes a uma licitação de tecnologia, exigindo ainda mais de uma equipe enxuta, tanto para a elaboração do edital, quanto para a implantação do novo sistema, o que tomaria tempo e recursos.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Pag. 538.

**CAMPOS, Mariana.** Prefeitura de Santos acha desvios de dinheiro em folhas de pagamento. Folha de São Paulo, São Paulo, 05 de agosto de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u111684.shtml>>. Consultado em 01 de julho de 2020.

**DIJKSTRA, E.W.** (2006). “How do we tell truths that might hurt. Universidade do Texas. Austin, 2006. Disponível em <http://www.cs.utexas.edu/users/EWD/transcriptions/EWD04xx/EWD498.html>> Consultado em 01 de julho de 2020.

**FARAH, Marta F.** Inovação Pública. Revista GV- Executivo, v.4, n.2, p.41-45, 2005.

**GOMES, C. A. ; MACHADO, A. G. C. .** Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA , v. 23, p. 49-70, 2018.

**OCDE.** Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. FINEP, 2005.

**SOPRANA, Paula.** Coronavírus cria corrida por programadores de Cobol, linguagem dos anos 1960. Folha de São Paulo, São Paulo, 14 abr. 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/tec/2020/04/ibm-convoca-programadores-de-cobol-linguagem-dos-anos-1960-durante-pandemia.shtml>> Consultado em 01 de julho de 2020

## ANEXO I

## Telas do sistema utilizado

CRT - PRODE1

File Edit View Options Transfer Window Help

IPREVSANTOS 20/07/2020 PENSIONISTAS-CAPEP 11:29

FUNIP - FUNCIONARIOS IPREV (COMPLEMENTO)

Ex Serv 105>37 ISTA ESTAVA DESAPARECIDA DESDE A DATA DE 01/01/200

Func [660621]

C Cust 40003815 IPREVSANTOS IPREVSANTOS Fone 3225-9099 Ramal [660621]

Cod Afastato Data

Cargo Efetivo [164] Cargo Atual [164] Niv Efet N-A Niv Sal N-A

Poss % Choraria [220,00] Sal [1769,70] % Aposen [ ]

Ref Funcional

EspecDiscInstru [ ] Cod Bco Sal [18] Cta Bco Salaro [0171710099317]

Cod Sind [ ] Mens Sind [ ] Contr Sind [ ]

Grat Loc Trab [ ] Vinculo [2] Dep Sal Fam [ ] Dep Imp Ren [ ]

Dt Adm [31081978] Dt Inie [ ] Art 30 D.T. [ ] Qtd Pension [ ]

Dot Orcament 321100339003990927200652572 Mutua [ ] Dep p/ Pens [ ]

Cod Adic Serv [1] % Ad Serv [15,00] Cod Inorp RET [ ] % Inc RET [ ]

Sexta Parte [ ] Sal Esposa [ ] Letra 8 anos [1] Fun Grat [ ]

Verb Repres [ ] Grat L 203 [ ] % Insalub [ ] % Pericul [ ]

Tipo Func [5] Gratif 1/3 [ ] Peculio [ ] IPREV [1]

Assist Medica [ ] Seg Minas [ ] Funcao Tec Educ Dependentes? [ ]

Outra tela? [ ]

Acao [ ]

CRT - PRODE1

File Edit View Options Transfer Window Help

P.M.S. 20/07/2020 (NEX) IPREVSANTOS 12:03

TBGER - MANUTENCAO DA TABELA FOLHA Fol Pagto

CHAVE

Noite da Tabela [FUNGRAT] Mes/Ano [62019] Sequencia [ ]

CONTEUDO

[000000115000 000000087000 000000074000 000000062000 000000052000]

.....1.....2.....3.....4.....5.....6.....7

[000000045000 000000039000 000000000000 000000000000 000000000000]

Outra tela? [ ]

Acao [ ]

CRT - PRODE1

File Edit View Options Transfer Window Help

IPREVSANTOS FOLHA DE PAGAMENTO

- GERAL 0001- Centro de Custo 41,00,38,01

\* REFERENCIA : F3011 RESUMO GERAL DE CODIGOS 13.S

AL./2020 EMISSAO : 26/06/2020 HORA: 15:28 \*

\*\*\*\*\*

RAS	CONTA	DESCRICAO	VALOR	FUNCIONARIOS	H O
	070	DECIMO TERCEIRO SALARIO	3.312,343,96	562	
	305	IMP. DE RENDA S/ 13o. SALARIO	-246,359,89	351	
					2.1 3%

Consulta o Servidor relacionado ao atendimento

CPF:  Consulta detalhada

Mat./RS/RF/RE:

Consulta o Pensionista relacionado ao Atendimento

CPF Pensionista:  Consulta detalhada

Consulta o Benefício relacionado ao Atendimento

Número do benefício:

Preencha os dados do Solicitante

Tipo Solicitante:

Cpf Solicitante:

Nome Solicitante:

Dados do Servidor encontrado / relacionado ao atendimento

Nome:	NOME DO SERVIDOR	Nascimento:	20/09/1963
Sexo:	Feminino		
Entidade:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	Orgão:	APOSENTADORIA
Mat./RS/RF/RE:	0000000	RF:	0000000-01 (SERVIDOR ATIVO )
Cargo:	PROFESSOR EDUCACAO BASICA II		

Escolha que tipo de Atendimento (Fluxo) será aberto

\* Selecione uma Opção:



**Sistema de Gestão de Benefícios Previdenciários**

**LOGIN**

Usuário:  

Senha:  

**REDEFINIÇÃO DA SENHA**

**SISTEMA**



## ANEXO III

Capa da matéria da Folha de São Paulo sobre o desvio na folha de pagamento

The screenshot shows the front page of the Folha de S. Paulo website. At the top, there's a navigation bar with various sections: Opinião, Política, Mundo, Economia, Cotidiano, Esporte, Cultura, F5, Tec, Classificados, Blogs, and +SEÇÕES. Below this is a search bar and a language selector (EN, ES). The main headline is "cotidiano" in a large, bold, blue font. To the right of the headline, there's a small box with the text "Siga a Folha de S. Paulo no Twitter". Below the headline, there's a sub-headline "Prefeitura de Santos acha desvios de dinheiro em folhas de pagamento" in bold black text. The author is listed as "MARIANA CAMPOS da Agência Folha, em Santos". The date and time are "05/08/2005 - 00h36". The article text begins with "A Prefeitura de Santos, no litoral sul de São Paulo, descobriu um esquema de desvio de dinheiro da folha de pagamento dos funcionários que tirou dos cofres municipais ao menos R\$ 1,7 milhão desde abril de 1998." There is also a small box on the right side of the page with the text "envie sua notícia" and a logo for "Folha de S. Paulo no G+".

**FOLHA DE S. PAULO**  
 ASSINE A FOLHA  
 ATENDIMENTO  
 ★ ★ ★ UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL

Opinião - Política - Mundo - Economia - Cotidiano - Esporte - Cultura - F5 - Tec - Classificados - Blogs - +SEÇÕES -

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

**cotidiano**

Maiores | Menor | Enviar por e-mail | Comunicar erros | Link

05/08/2005 - 00h36

**Prefeitura de Santos acha desvios de dinheiro em folhas de pagamento**

MARIANA CAMPOS  
 da Agência Folha, em Santos

A Prefeitura de Santos, no litoral sul de São Paulo, descobriu um esquema de desvio de dinheiro da folha de pagamento dos funcionários que tirou dos cofres municipais ao menos R\$ 1,7 milhão desde abril de 1998.

envie sua notícia

Folha de S. Paulo no G+

**NOTAS DE ENSINO**  
**PROBLEMA SISTÊMICO: DILEMAS DA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIA NO**  
**SERVIÇO PÚBLICO**  
**RUI SERGIO GOMES DE ROSIS JUNIOR**

**Sinopse – resumo voltado ao professor**

Ao ser nomeado para gerir o Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município, o novo presidente elege a mudança do sistema de folha de pagamentos como um dos seus principais desafios para conseguir modernizar a gestão da autarquia. O software em questão é o mesmo utilizado pela administração direta e sua complexidade de programação e utilização vem causando diversos problemas ao longo do tempo: consumo de horas de trabalho do já reduzido quadro de servidores; dependência de um único programador externo que atende a todos os órgãos municipais; erros na execução da folha de pagamentos; fragilidade na segurança do sistema que, aliás, já foi alvo de fraudes. Buscando alternativas para solucionar o problema, o gestor encontra o seguinte panorama:

- a) A equipe de TI da Prefeitura se mostra reticente à aquisição de um novo sistema, alegando o desenvolvimento próprio de um novo sistema;
- b) Existência de produtos no mercado que atendem às necessidades do Instituto;
- c) Dilemas para a contratação de tecnologia na administração pública. No caso em debate qual é melhor opção: aguardar o desenvolvimento pela Prefeitura Municipal? Adquirir um produto de prateleira? Contratar o desenvolvimento de um sistema?;
- d) Seu antecessor tentou, sem sucesso, trocar o sistema de folha de pagamentos (a empresa vencedora da licitação não conseguiu implantar o sistema), o que gerou resistência de alguns servidores a uma nova tentativa;

Passado mais de um ano e sem sinais de que o sistema da Prefeitura seria, de fato, desenvolvido, cabe ao gestor, considerando todos os fatores envolvidos, tomar uma decisão.

**Aplicação e objetivos pedagógicos**

O presente caso é voltado à discussão de problemas enfrentados pelo setor público em relação à inovação e implantação de tecnologia, sobretudo frente à necessidade de licitação, podendo ser aplicado a alunos de graduação ou pós-graduação, preferencialmente da área de públicas ou direito, visando:

- Apresentar aos alunos o conceito de inovação no serviço público e os desafios enfrentados pelos entes públicos que pretendem inovar;
- Apresentar aos alunos os desafios enfrentados pelas entidades públicas relativos à implantação de tecnologia, em especial sobre as dificuldades oriundas da necessidade de licitação;
- Apontar as dificuldades organizacionais que envolvem processos de mudança no serviço público;

- Visualizar a importância do tema relativo à implementação de políticas públicas e a necessidade de integrar os burocratas na formulação quanto na execução da política;

### Perguntas de estudo

#### 1. Quais os desafios da inovação no serviço público?

a) Quais as principais barreiras para a inovação no serviço público presentes na organização do caso de ensino? Qual a mais difícil de ser superada?

b) Quais condicionantes à inovação podem ser identificadas na organização? Qual o papel do gestor no processo de inovação de uma organização?

#### 2. Quais as melhores formas de para implantar tecnologia no serviço público?

a) No caso em discussão, é melhor tentar desenvolver um sistema, dentro do próprio órgão, ou adquirir um produto de prateleira? Ou, ainda, contratar o desenvolvimento de um sistema?

#### 3. Quais os riscos inerentes à contratação de tecnologia no serviço público?

a) O vencedor é sempre o menor preço, sem garantia de qualidade?

b) Quais as formas de se certificar que o vencedor da licitação será capaz de entregar, de maneira satisfatória, o objeto do contrato?

#### 4. Qual alternativa o novo gestor do Instituto deve seguir? Por que?

### Análise teórica (principais conceitos e como podem ser usados no caso)

O caso de ensino aborda questões relativas à inovação e aquisição/implantação de tecnologia no setor público, licitações e contratos, e, ainda, questões organizacionais da administração pública, como, por exemplo, força de trabalho, quadro de pessoal, resistência à mudança e resistência burocrática. Tais questões podem ser abordadas analisando os diversos pontos de vista trazidos pelo caso, que apresenta um problema com um software da folha de pagamentos e uma organização com quadro de pessoal defasado, sem rotinas manualizadas, dependente do conhecimento individual dos servidores. Outro ponto de análise é o arcabouço normativo que rege as compras e contratações na administração pública e até que ponto o excesso de normas pode atrapalhar a inovação.

### Roteiro de discussão proposto (principais seções e questão central de cada uma)

#### 1. Análise preliminar (05 minutos).

a) Qual o dilema apresentado no caso? (05 min.);

**Questão central:** Abrir a discussão e contextualizar o dilema do caso.

#### 2. A organização em debate (15 min).

a) Qual a instituição apresentada? Faz parte da administração pública? Está sujeita às normas de direito público? (05 min.);

b) Qual o nível de maturidade da organização apresentada no caso? (05 min.);

c) Quais as principais dificuldades organizacionais identificadas? (05 min.);

**Questão central:** Identificar a organização em debate e discutir a quais regras está sujeita. Quais são seus principais problemas e como a estrutura organizacional pode impactar no dilema em estudo? Quais outros problemas, além do sistema de folha de pagamento, podem ser identificados?

### **3. Inovação no serviço público (25 min).**

a) Quais fatores internos e/ou externos dificultam a inovação no serviço público? (10 min.)

a.1.) Quais barreiras à inovação podem ser identificadas na organização do caso em debate?

b) Qual é o papel do gestor/dirigente de um órgão público na condução da inovação? (10 min.)

c) Os técnicos da Prefeitura queriam desenvolver uma folha de pagamento. Até que ponto um esforço deste vale a pena? Valeria a pena contratar, com fundamento no artigo 24, inciso XIII da lei 8.666/93 para desenvolver um sistema? Há vantagem em relação à aquisição de um produto de prateleira? (05 min).

**Questão central:** Debate sobre inovação no serviço público, particularmente na Área de TI, suas barreiras e facilitadores. E até que ponto a estrutura da organização acentua estes problemas. É comum encontrarmos resistências burocráticas à mudança/inovação?

### **4. Os desafios da aquisição de tecnologia na administração pública (35 min)**

a) Quais são as maiores dificuldades para a aquisição de tecnologia no serviço público? (10 min);

b) Quais são as possibilidades legais de contratação de tecnologia pela administração pública? (10 min.)

b.1.) Quais modalidades de contratação poderiam ser utilizadas no caso em debate?

b.2.) Quais são as fases do processo licitatório?

d) Quais são as formas de se resguardar quanto à efetividade do resultado de uma licitação? (15 min.)

d.1.) Como a fase interna/preparatória pode influenciar no resultado final da licitação?

d.2) O que é a prova de conceito? Em qual fase da licitação ela deve ocorrer? Qual foi a importância da prova de conceito para o caso em debate?

**Questão central:** Como enfrentar a necessidade de licitação, de modo a não gerar uma paralisia no serviço público e, por outro lado, garantir a efetividade dos contratos? Até que ponto a legislação é um entrave à inovação? O problema está nas leis ou na paralisia de gestores que não buscam alternativas?

### O que aconteceu no caso concreto

O gestor do Instituto decidiu pela realização da licitação, gerando uma grande demanda de tempo e recursos humanos para a elaboração de um edital capaz de atender a todas as necessidades da folha de pagamento e, ainda, atender a todos os requisitos legais, sem deixar espaço para que empresas aventureiras encontrassem brechas para participar e vencer a licitação.

A colaboração do técnico de TI da Prefeitura foi fundamental para a construção do edital e o enquadramento jurídico foi eficiente para chegar a um bom resultado. Mesmo com toda a cautela necessária e respaldado integralmente na legislação, o edital foi alvo de representação por uma empresa interessada, em razão de inconformismos do qual, há de se destacar o relativo à realização da prova de conceito. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo suspendeu o certame, porém, após defesa do Instituto, entendeu como razoável a proposta da prova de conceito estabelecida pelo edital.

Superadas estas questões, a licitação foi realizada, tendo como vencedora a mesma empresa que desenvolveu o sistema da SPPREV, cuja folha de pagamento atende às necessidades do Instituto.

O processo de migração durou aproximadamente 6 meses e, apesar de todo o esforço necessário, foi finalizado com sucesso e apresenta como resultados:

- \* aumento de receita em razão da correta interpretação da legislação para fins de aplicação de alíquota de contribuição previdenciária para servidores que possuem mais de um registro;
- \* revisão de benefícios que estavam sendo pagos em desacordo com a legislação;
- \* redução da hora-homem necessária à execução das rotinas da folha de pagamentos;
- \* digitalização dos processos de concessão de benefícios, que passaram a ser disponibilizados aos servidores por meio digital (site/aplicativo).