A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A GESTÃO DE PROCESSOS: mapeamento e padronização na Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL

Layse de França Silva[1]
Renato Luís Pinto Miranda[2]

Resumo: O presente artigo se propõe a investigar o contexto dos processos de compras e licitações, verificando eventual necessidade de padronização no âmbito da gestão pública municipal, considerando as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Maceió/AL. Inicialmente, foi realizada uma contextualização a respeito do tema, acerca da necessidade de processos céleres e eficientes na gestão pública, visando a melhor utilização dos recursos públicos disponíveis. Nessa perspectiva, o artigo aborda modelos de gestão pública, gestão por processos, mapeamento de processos e padronização dos processos, no âmbito de compras e licitações, considerando a nova legislação. Trata-se de pesquisa aplicada e qualitativa, descritiva e exploratória, tendo a pesquisa bibliográfica e documental como procedimentos técnicos utilizados. Foram realizadas entrevistas com servidores envolvidos nos processos, para verificar as necessidades e problemas existentes, bem como se o mapeamento e padronização dos procedimentos são necessidades reais. Assim, foi possível definir o fluxo atual dos processos de compras e licitações da SEMED, para a partir das inovações trazidas pela nova legislação, identificar as possíveis sugestões de melhorias, propondo ações a serem implantadas dentro do órgão, de modo a orientar os servidores envolvidos para a melhor execução dos processos, objetivando maior celeridade e eficiência.

Palavras-chave: Gestão por processos. Padronização. Compras e licitações.

THE NEW BIDDING LAW AND PROCESS MANAGEMENT: mapping and standardization at the Municipal Department of Education of Maceió/AL

Abstract: This article aims to investigate the context of purchasing and bidding processes, verifying any need for standardization within the scope of municipal public management, considering the changes brought about by the New Bidding and Contracts Law, Law No. 14,133/2021, within the scope of Municipal Department of Education (SEMED) of Maceió/AL. Initially, a contextualization was carried out regarding the topic, regarding the need for fast and efficient processes in public management, aiming to make better use of available public resources. From this perspective, the article addresses public management models, process management, process mapping and process standardization, in the context of purchasing and bidding, considering the new legislation. This is applied and qualitative, descriptive and exploratory research, with bibliographic and documentary research as the technical procedures used. Interviews were carried out with employees involved in the processes, to verify existing needs and problems, as well as whether the mapping and standardization of procedures are real

[1] Mestra em Administração Pública pelo Programa Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas – PROFIAP/UFAL.

[2] Doutor e Professor Associado II do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense – UFF.

needs. Thus, it was possible to define the current flow of SEMED's purchasing and bidding processes, based on the innovations brought about by the new legislation, identify possible suggestions for improvements, proposing actions to be implemented within the body, in order to guide the employees involved for better execution of processes, aiming for greater speed and efficiency.

Keywords: Process management. Standardization. Purchasing and bidding.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública busca a celeridade das suas ações e procedimentos, objetivando acompanhar as mudanças ocorridas no cenário em que ela está inserida. Isso se reflete nos modelos de gestão proeminentes ao longo do tempo, os quais variaram conforme as necessidades da gestão e da sociedade, passando de uma gestão patrimonialista, para uma gestão burocrática até chegar a um modelo gerencial, objetivando melhorar seu desempenho e aumentar sua eficiência, eficácia e transparência no atendimento aos cidadãos.

A sucessão dos modelos de Administração Pública mencionados tornou-se necessária ao longo do tempo em virtude de uma superveniência histórica de uma correlação de forças e imposições macroeconômicas, como a exigência de ajustes econômicos e fiscais. Esse processo histórico de sucessão de modelos não significa que os modelos melhoraram de um para o outro, mas sim que houve uma urgência em se adequar às necessidades impostas pela gestão pública e sociedade, sem deixar de lado características de modelos anteriores.

Há um denso debate a respeito da sucessão dos modelos de gestão pública, bem como sobre a utilização de elementos da gestão privada pela gestão pública, como a eficiência, planejamento e outras ferramentas de gestão.

As instituições públicas, ao buscarem melhorias no seu desempenho, necessitam de novas ferramentas que se adequem ao modelo de gestão ora vigente, porém encontram impasses na execução de suas ações. Os processos de aquisições públicas, por exemplo, devem seguir uma estrutura processual rígida, vinculada a características de um modelo de sistema pelo qual a gestão pública passou, o modelo burocrático. Isso pode ser observado ao se utilizar de aspectos como legalidade e controle com o intuito de impedir desvios e corrupções. Além disso, o procedimento licitatório é regido por inúmeros normativos legais e jurisprudenciais, devendo seguir prazos rígidos e fases pré-definidas em lei, favorecendo a morosidade dos trâmites processuais (SILVEIRA, 2021).

Os problemas estruturais inerentes aos procedimentos licitatórios são muitos: vão desde falta de mão de obra qualificada, falta de conhecimento das fases processuais definidas por normativos legais, ausência de planejamento, até possíveis falhas na execução do processo. Esses problemas podem gerar retrabalho, dificultando a conclusão dos mesmos, bem como pode favorecer para o fracasso do processo.

Nesse sentido, a busca pela eficiência e celeridade no serviço público está presente nos mais diversos âmbitos, órgãos e entidades, inclusive na Secretaria Municipal de Educação - SEMED de Maceió/AL, órgão do poder executivo municipal lócus do presente artigo, a qual busca garantir o acesso à educação básica, direito social garantido constitucionalmente, e que se destina a permitir o acesso, a permanência e a aprendizagem para os estudantes.

Levando-se em conta a importância de adquirir bens e serviços na esfera pública para alcance dos fins a que as instituições se destinam, as compras públicas devem se basear na busca pelo menor preço e maior qualidade possível. Além disso, apresentam regras específicas para suas contratações, quando comparadas às aquisições do setor privado.

Diante disso, a gestão por processos aparece como uma facilitadora da busca pela

eficiência na Administração Pública, por possibilitar a padronização dos processos, a qual gera vários benefícios para a gestão, como melhor qualidade dos processos, redução de custos, cumprimento dos prazos definidos, entre outros, através da padronização das rotinas e dos processos administrativos utilizados (SILVA, 2018).

Para o alcance das atividades fins da SEMED é necessário que seus processos sejam céleres e eficientes, bem como que haja a padronização dos procedimentos de aquisição de bens/serviços, a fim de atender aos princípios previstos por lei e pela Constituição. Além disso, é importante instituir políticas e diretrizes a fim de garantir a padronização na operacionalização dos processos licitatórios realizados pelos diversos setores.

Outra razão que acentua a necessidade do presente estudo é a promulgação da Nova Lei de Licitações de Contratos (NLLC), em 01 de abril de 2021, diploma cujas alterações corroboram com a ideia de melhoria da operacionalização dos procedimentos licitatórios. A Lei foi promulgada em 2021, porém houve um período transitório até a revogação da lei anterior, a Lei 8.666/1993, a qual foi revogada somente após dois anos da publicação da nova lei, ou seja, em abril de 2023.

Ante o exposto, a presente pesquisa analisou como ocorre o fluxo dos processos relacionados a compras e licitações da SEMED, mapeando seus principais gargalos e possibilidades de melhoria da gestão de processos. Em seguida, o trabalho caminhou para a elaboração de um produto técnico-científico, a partir do atual cenário institucional e das mudanças trazidas pela nova legislação, propondo ações de melhoria.

O artigo tem como objetivo geral analisar como as mudanças trazidas pela NLLC impactam nos fluxos processuais de compras e licitações da SEMED, com a finalidade de propor ações de melhorias de processos das compras públicas. Para o alcance do objetivo geral têm-se os seguintes objetivos específicos: abordar o processo de compras públicas no atual contexto da Administração Pública brasileira; identificar como as mudanças trazidas pela NLLC impactam nesse processo; analisar a importância da gestão de processos e da padronização de processos administrativos para a Administração Pública; mapear a situação atual dos processos de compras e licitações da SEMED, identificando os gargalos existentes; e propor ações de melhorias para aperfeiçoar os processos, com as mudanças da nova lei.

Assim, surge a pergunta de pesquisa: Diante das inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, quais as mudanças necessárias à melhoria da instrução e do fluxo processual nas compras e licitações da Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL?

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O HISTÓRICO DE REFORMAS

A Administração Pública brasileira passou por reformas administrativas decorrentes da necessidade de os estados aperfeiçoarem sua estrutura de gestão, visando acompanhar as necessidades e demandas da sociedade atual. Há um debate denso sobre o tema, com abordagens críticas sobre as sucessões de modelos de gestão, oriundos de uma correlação de forças (BRITO, 2017; TOSAWA, 2019).

Inicialmente, tinha-se uma administração patrimonialista, marcada principalmente por relações de favorecimento, clientelismo, corrupção e apropriação de bens públicos, no qual o patrimônio público não se distinguia do patrimônio privado (TOSAWA, 2019).

Com o intuito de se combater práticas da administração patrimonialista, como a corrupção e o nepotismo, surge como segundo modelo a administração burocrática, especificamente no período de 1930 a 1985. Trata-se de um modelo marcado por formalismo e procedimentos, apegado ao controle rígido, no qual as normas e regulamentos são previamente estabelecidos de maneira formal. Além disso, apresenta características como impessoalidade, hierarquia, bem como regras e estatutos previamente definidos e regulamentos rígidos a serem seguidos (BRITO, 2017; TOSAWA, 2019).

Diversos autores relatam acerca da sucessão de modelo de gestão pública, com o intuito de buscar resultados mais eficientes na execução dos serviços públicos, bem como a fim de obter uma melhor utilização dos recursos públicos disponíveis. As mudanças evidenciadas no cenário global trazem novas exigências da sociedade, com o surgimento de novas tecnologias, apresentando assim, novas necessidades de realização de projetos e urgência de adaptação das instituições públicas às novas demandas sociais (BRESSER-PEREIRA, 1996; PAES DE PAULA, 2005; BRITO, 2017; TOSAWA, 2019; TEIXEIRA e GOMES, 2019).

Diante disso, o segundo modelo de Administração Pública, o modelo burocrático, não mais suprindo as exigências atuais da sociedade, a qual passa a exigir um modelo de gestão pública mais voltado às práticas da administração privada, devido à necessidade de se buscar efetivamente a eficiência na prestação dos serviços públicos, de maneira a atender o maior número de necessidades exigidas pelos cidadãos, em contrapartida utilizando uma menor quantidade de recursos públicos disponíveis, no menor tempo possível necessário (BRESSER-PEREIRA, 1996; BRITO, 2017).

A partir dos anos 1990, viu-se a necessidade de realização de um debate acerca da reforma gerencial do Estado, pela demanda que a Administração Pública apresentava de desenvolver seu modelo de gestão, decorrente das crises pelas quais o Estado passou, levando também a crises no modelo de gestão então vigente.

Diante disso, surge a Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública, a qual se apresentava como um modelo ideal para a busca da reforma estatal, e que deveria mudar o modelo de Administração Pública que vigorava até então, representada por uma cultura burocrática e que passaria a utilizar ideias e ferramentas de gestão da iniciativa privada ajustadas ao setor público (PAES DE PAULA, 2005; TEIXEIRA e GOMES, 2019).

O modelo de Administração Pública Gerencial teve início a partir da década de 1990 e possui características como controle para os resultados, utilização de práticas do setor privado para o setor público, delegação de autoridade, bem como a cobrança a posteriori dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996; TOSAWA, 2019).

A sucessão do modelo de Administração Pública para o modelo gerencial não consistiu em um rompimento por completo com os modelos anteriores nem com as práticas burocráticas e patrimonialistas que ainda são presentes nos modelos de gestão subsequentes. O modelo gerencial passa a ser predominante, mas sem deixar de existir as premissas básicas

da gestão burocrática, como a imparcialidade, impessoalidade e legalidade, por exemplo, porém passa a priorizar a eficiência e a busca pela qualidade dos serviços prestados, bem como o melhor uso dos recursos públicos (BRESSER-PEREIRA, 1996; TOSAWA, 2019).

O movimento da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) procura adequar os modelos e ferramentas gerenciais utilizados pelo setor privado nas atividades do setor público objetivando aumentar a eficiência dos processos executados, reestruturando os processos de gestão, ao utilizar um modelo mais flexível e dinâmico que acompanhe as mudanças globais e novas exigências da sociedade (VALLADAS, 2019).

A promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 traz o princípio da eficiência para o rol dos princípios basilares da Administração Pública, e se deu especificamente num contexto em que ocorria a reforma administrativa brasileira, a reforma gerencial, em que se procurava novas formas de gestão estatal mais semelhantes às do setor privado, buscando a melhoria da qualidade da gestão pública, maior governabilidade, foco nos resultados e controle de gastos públicos (ARAÚJO; BUSSINGUER, 2020).

A Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial surge nesse sentido com o intuito de minimizar falhas de modelos anteriores, considerados inadequados para as novas necessidades do contexto institucional contemporâneo, por apresentar características como ineficiência, lentidão dos processos, formalidades e controle rígido, levando a Administração Pública a repensar seu modelo de gestão, passando a aplicar práticas gerenciais, em resposta à crise do estado (ABRUCIO, 2007; SECCHI, 2009; OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014; BLONSKI *et al*., 2017; TEIXEIRA e GOMES, 2019).

Porém, mesmo o modelo da nova Administração Pública possui limitações e críticas, evidenciados por alguns autores. Uma das críticas trazidas pelos autores para a administração gerencial é quanto ao conceito de eficiência no contexto da gestão pública. Oliveira e Paes de Paula (2014) ao tratarem os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas, abordam esses limites a partir dos conceitos apresentados por Herbert Simon, enfatizando a dificuldade de se ter uma eficiência absoluta na tomada de decisões públicas.

Com o surgimento do novo modelo, viu-se a necessidade de adequar as instituições públicas às novas demandas atuais, buscando mais eficiência nos processos com a utilização de melhores práticas de gestão. O mesmo acontece com os processos de compras e licitações públicas, área presente em qualquer instituição pública para aquisição de materiais e serviços, a qual se fundamentam em uma ampla gama de legislações vigentes (MOTA, 2021).

Diante do exposto, é possível perceber que há a possibilidade de tornar o Estado mais eficiente, paralelamente com a instituição do fortalecimento da máquina estatal, ao expandir o papel do Estado como executor de políticas públicas ao tempo em que busca melhores resultados para os cidadãos (VALLADAS, 2019).

COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas são realizadas por meio de licitações e contratos, cujos procedimentos demandam máxima honestidade, transparência e conhecimento técnico do gestor público (CASTRO; REZENDE, 2019). A realização de compras eficientes pela Administração Pública observa os princípios previstos na Constituição Federal e nas legislações específicas em geral relacionadas (CASTRO; REZENDE, 2019; MOTA, 2021).

Compras públicas são definidas por diversos autores, porém um conceito de ampla utilização é o previsto pela Lei nº 8.666/1993, a lei de licitações e contratos da Administração Pública, na qual prevê a compra pública como sendo "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente", conceito que também aparece na nova lei, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021a).

Levando-se em conta a necessidade de aquisição de bens e serviços na esfera pública para alcance dos fins a que as instituições se destinam, as referidas compras devem se basear na busca pelo menor preço e maior qualidade possível, bem como apresentam regras específicas para suas contratações, quando comparadas às aquisições do setor privado. Essas regras específicas podem ser vistas desde a Constituição Federal de 1988, a qual traz em seu artigo 37 os princípios constitucionais que devem ser observados pelos entes da federação, bem como prevê em seu inciso XXI a licitação pública como necessária para os processos de compras, ressalvados casos específicos previstos em lei (BRASIL, 1988; KOWALSKI, 2022).

Após a previsão da licitação pública para os processos de compras pela Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, foi aprovada em 1993 a Lei nº 8.666, a qual regulamentou e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, passando a ser, inicialmente, a principal fonte de regulamentação a respeito do assunto aplicável a todos os entes federados, bem como as entidades vinculadas e controladas direta ou indiretamente por eles. Essa lei determina que obras, serviços, compras, alienações, entre outros, quando contratados com terceiros, devem ser necessariamente precedidas de licitação, com algumas ressalvas da lei (BRASIL, 1993; FOLADOR, 2021; KOWALSKI, 2022).

Segundo a mencionada lei, a licitação deve ser instruída como um processo administrativo, no qual se devem seguir os requisitos determinados não só por ela, mas por várias legislações diversas no ordenamento jurídico brasileiro, o que gera morosidade e pouca eficiência ao executar tais processos, pois apesar dela ser considerada um marco no que diz respeito ao processo licitatório, apresenta diversos aspectos relacionados com a administração burocrática, favorecendo a deficiência da celeridade do processo (BRITO, 2017).

Essa aproximação do procedimento licitatório com a administração burocrática brasileira diz respeito à necessidade até então de distanciar a gestão pública de práticas clientelistas no processo de compras públicas, mas foi possível perceber ao longo do tempo que a presença de formalismo e engessamento dos processos licitatórios não impediu a presença da corrupção nesses processos (BRITO, 2017).

Sob outra perspectiva, o autor ainda aborda que existem defensores da presente Lei nº 8.666/1993 que enfatizam a importância de um bom controle das aquisições públicas no

decorrer das instruções processuais, e que essas formalidades existentes propiciam economicidade, igualdade e moralidade nos processos de compras públicas (BRITO, 2017).

A gestão pública passou por dificuldades decorrentes da rigidez processual apresentada pela Lei nº 8.666/93. Entre os problemas citados pelo autor encontra-se a lentidão dos trâmites em virtude do excesso de formalismo existente na lei, que se contrapõe ao contexto da Nova Administração Pública, marcada por objetivos de melhoria da eficiência, levando à necessidade de reformulação no ordenamento jurídico regulamentador dos processos de compras públicas (AVIGO, 2018).

A partir de então, foram surgindo novas leis e decretos regulamentadores da lei de normas gerais, para atender de maneira mais apropriada às mudanças da gestão pública e novas demandas apresentadas pela sociedade, como a Lei do Pregão, Lei nº 10.520/2002, que o instituiu como nova modalidade de licitação buscando facilitar a aquisição de bens e serviços comuns, a Lei nº 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, objetivando aumentar a eficiência e competitividade em contratações públicas de que trata a presente lei, e a Lei nº 13.303/2016, que passou a regulamentar as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011; BRASIL, 2016; AVIGO, 2018; KOWALSKI, 2022).

A partir de 2021, sobreveio a Lei nº 14.133/2021 como lei norteadora de normas gerais das contratações públicas, sendo a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), a qual foi instituída em abril de 2021, com prazo de dois anos para ser implementada, a qual reuniu em uma única lei diversas regras de contratações públicas brasileiras, prevendo a extinção de leis anteriores, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e boa parte da Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2021a; BOECHAT, 2022).

Porém, o prazo de adequação à nova lei de licitações e contratos foi prorrogado por medida provisória, a Medida Provisória nº 1.167/2023, a qual estende até 30 de dezembro de 2023 a validade das três leis que tratam de compras públicas, dando mais um prazo para União, Estados e Municípios se adaptarem a nova legislação, em virtude da necessidade de treinamento de pessoal, adequação das rotinas administrativas e investimentos.

Nova lei de licitações e alguns princípios essenciais ao novo arranjo organizativo

A NLLC, promulgada em 1º de abril de 2021, é considerada um novo marco jurídico brasileiro relacionado aos processos licitatórios, sendo uma união das legislações antecedentes bem como de diversas regras constantes em diplomas legais e infralegais que tratam de procedimentos licitatórios e contratos administrativos, e que trouxe algumas inovações para o ordenamento jurídico relativo ao tema, buscando atender as necessidades da Administração Pública e as novas exigências da sociedade.

Uma das mudanças trazidas pela nova lei é o critério que define qual modalidade de licitação será utilizada, pois na Lei nº 8.666/1993 era utilizado o valor estimado da compra ou objeto pretendido como critério de escolha de modalidade para compras e contratações de

serviços. Já na nova lei, as modalidades de licitação não são mais definidas pelo seu valor estimado, e sim pela natureza do objeto a ser adquirido ou contratado (FOLADOR, 2021).

Na Lei nº 14.133/2021, houve a extinção das modalidades convite e tomada de preços, pois a lei passou a prever as seguintes modalidades: pregão; concorrência; concurso; leilão; diálogo competitivo (BRASIL, 2021a; KOWALSKI, 2022).

Outra inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021 foi a sistematização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), previsto pela nova lei como um procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas, o qual permite que sejam realizados estudos, investigações e levantamentos de soluções inovadoras para a Administração, de modo a contribuir com questões de relevância pública. Além disso, trouxe também outros instrumentos que podem auxiliar os processos licitatórios: credenciamento; pré-qualificação; sistema de registro de preços; registro cadastral (BRASIL, 2021a; KOWALSKI, 2022).

Essas inovações da lei são decorrentes de um modelo organizativo de gestão que vem se atualizando ao longo do tempo e das novas necessidades que o cenário atual exige.

O princípio do planejamento foi trazido pela nova lei como um princípio norteador das contratações públicas, sendo previsto como a fase preparatória do processo licitatório, conhecida como fase interna, o qual aponta que deverá ser elaborado pelas instituições públicas o plano de contratações anual, decorrente de documentos de formalização de demandas, a fim de racionalizar as contratações dos referidos órgãos e entidades (KOWALSKI, 2022; SILVEIRA, 2021; BRASIL, 2021a).

A nova lei veio com o intuito de consolidar práticas que anteriormente estavam dispersas, previstas em diversos dispositivos infralegais e jurisprudenciais, alusivos à governança das contratações, bem como prevê o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, de modo a permitir a avaliação, o direcionamento e o monitoramento dos processos licitatórios e seus contratos decorrentes (KOWALSKI, 2022; BRASIL, 2021a; SILVEIRA, 2021).

O princípio da eficiência, também é algo novo no texto da lei, pois não constava na Lei 8.666/1993, porém é um princípio que já norteava os atos da Administração Pública, pois este foi inserido como princípio constitucional em decorrência da reforma gerencial, em 1998, pela Emenda Constitucional nº 19, sendo reafirmado agora no texto da nova Lei de Licitações. É um princípio necessário, visto que o agente público deve buscar o melhor desempenho possível no trato da coisa pública (BRASIL, 1998; ALMEIDA, 2022).

Entre as novas exigências também está o princípio da segregação de funções, relacionado com a distribuição de papéis e o não acúmulo de funções, proibindo a indicação do mesmo agente público para atuar ao mesmo tempo em funções mais sujeitas aos riscos. Além disso, busca diminuir as chances de ocultar erros e fraudes nos processos de compras públicas e pauta-se na separação e especialização das funções (ALMEIDA, 2022).

Diante do contexto apresentado pode-se perceber que os procedimentos necessários para a aquisição de compras públicas são complexos e devem seguir uma forma jurídica correta, de modo a se obter a quantidade adequada, devendo ocorrer de forma célere, ou seja, no tempo oportuno para a Administração Pública, para que os recursos sejam utilizados

de maneira eficiente, melhorando o desempenho das instituições (ALVES, 2017).

Diante do exposto, é notória a importância de uma eficiente gestão de processos, que busquem alinhar os processos e resultados alcançados por meio deles, com os objetivos predeterminados pela Administração, visando padronizar regras e fluxos de trabalho a serem seguidos, melhorando a tomada de decisão pública (ALVES, 2017).

GESTÃO DE PROCESSOS EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

As organizações, sejam elas públicas ou privadas, apresentam sistemas de processos interfuncionais interativos que necessitam demonstrar um bom desempenho, a fim de alcançar os resultados a que se propõem. Devem assim, buscar sua eficiência, avaliando e monitorando continuamente seus processos (BPM CBOK, 2013; SOUSA *et al.*, 2019).

Para compreender a gestão de processos, é necessário conhecer a definição de processos e de processo de negócio. O guia BPM CBOK (2013) conceitua processo como sendo uma integração das atividades e comportamentos desempenhados para alcançar um ou mais resultados, e o processo de negócio como o conjunto de atividades desempenhadas em coordenação com o ambiente das organizações e que agrega valor ao usuário final ou auxilia outros processos, sendo assim um trabalho ponta a ponta, interfuncional e até mesmo interorganizacional (BPM CBOK, 2013; SOUSA *et al.*, 2019; PIAIA, 2020).

A gestão de processos é apontada por diversos autores como uma ferramenta de gestão estratégica, sendo utilizada tanto pelas empresas privadas, como também pelo setor público. No âmbito da gestão pública, as demandas atuais da sociedade por maior transparência e celeridade processual, bem como os sistemas inovadores e as leis que são constantemente atualizadas, provocam a preocupação em propiciar um amplo conhecimento da gestão dos recursos disponíveis, reduzindo gastos e celeridade na prestação dos serviços (XAVIER, 2019).

A gestão por processos, por sua vez, é abordada como algo sistêmico dentro das organizações, pois os processos contribuem para a gestão das organizações e se caracterizam como os meios pelos quais as organizações alcançam seus objetivos, buscando fornecer materiais ou serviços, ou seja, transformam entradas (insumos) em saídas (resultados), alinhadas aos fins propostos pela organização e sua estratégia (BRASIL, 2013; SILVA, 2018; ASSUNPÇÃO, 2018).

O crescimento da gestão por processos dentro das organizações públicas, devido à necessidade de os modelos de gestão acompanharem a globalização e evoluções tecnológicas (XAVIER, 2019). As mudanças ocorridas no cenário da gestão pública são consequências das exigências da sociedade por mais transparência, celeridade e qualidade dos serviços prestados com a utilização de recursos públicos (MELO; MONTEIRO, 2020).

Os autores também abordam a adoção do novo modelo de Administração Pública, a Administração Pública Gerencial, que procura introduzir princípios de eficiência, produtividade

e empreendedorismo na gestão pública, com o intuito de reorganizar os processos, favorecendo à desburocratização da máquina pública (MELO; MONTEIRO, 2020).

Porém, a Administração Pública possui suas particularidades, de modo que apresenta algumas dificuldades e barreiras para a implantação de novos programas de gestão, como a falta de padronização, falta de alinhamento da iniciativa com a estratégia, hierarquia rígida, resistência à mudança, falta de comprometimento e integração, a estabilidade dos servidores, e em contrapartida a mudança de gestão frequente, induzindo a necessidade de adaptações constantes (MELO; MONTEIRO, 2020; OLIVEIRA; GROHMANN, 2016).

O BPM CBOK (2013) apresenta o Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM – Business Process Management) como um novo modelo de enxergar as operações de negócios, além das tradicionais estruturas por funções. Esse entendimento permite visualizar todo o processo realizado para atingir a entrega do produto, independente das áreas funcionais envolvidas, ou seja, considera o processo como um todo, de ponta a ponta.

Embora existam algumas dificuldades para a aplicação de BPM em organizações públicas, pois estas possuem diversas particularidades[3], também é possível encontrar diversos benefícios na utilização da gestão por processos, como uma melhor padronização dos procedimentos, integração das áreas, setores e atores públicos envolvidos, inclusive da alta administração, melhorando a prestação dos serviços (RAMOS *et. al*, 2019).

A Administração Pública, por ter foco no cidadão, possui seus processos orientados ao atendimento das demandas da sociedade e, por isso, precisam que seus processos sejam modelados, automatizados e geridos, de forma a possibilitar que haja um maior controle e que sejam oferecidos serviços com qualidade e efetividade (COSTA *et. al*, 2018).

Para tanto, faz-se necessário que os processos estejam alinhados com a estratégia da organização a fim de gerar a satisfação no alcance dos resultados almejados, sendo essencial assim que o ciclo seja sempre contínuo, gerando retorno para o processo analisado, através do qual eles devem ser continuamente identificados, mapeados e modelados, analisados, aperfeiçoados, implementados e monitorados, o qual se trata do ciclo de vida BPM.

A gestão de processos leva em conta as tarefas executadas, de modo a identificar os processos atuais através do seu mapeamento, com o intuito de detectar oportunidades de melhorias ou a eliminação de gargalos, sendo representada pelas seguintes etapas: planejamento, análise, desenho, implementação, monitoramento e controle e refinamento.

Muitos ciclos de gerenciamento podem ser mapeados com base em um ciclo básico PDCA (*Plan, Do, Check e Act*), no qual a segunda fase do ciclo (Do) é marcada pelo "fazer", onde os processos são mapeados e otimizados, aplicando a modelagem "*as is*", como os processos são de fato, e a modelagem "*to be*", como eles devem ser, por meio de simulações de soluções alternativas, e propostas de melhorias (ASSUNPÇÃO, 2018).

Sendo assim, o mapeamento de processos é uma etapa de grande importância na gestão de processos como veremos no próximo tópico, pois através dele é feito o

[3] Conforme Oliveira e Paes de Paula (2014), Abrucio (2007), Carvalho e Sousa (2017), Paes de Paula (2005), Teixeira e Gomes (2019), Secchi (2009) e Blonski *et al.* (2017).

mapeamento *as is* (original), coletando informações das funções desempenhadas e seu fluxo, para gerenciamento dos riscos e realização das alterações necessárias (ASSUNPÇÃO, 2018).

Mapeamento de Processos

O mapeamento de processos no setor público é um tema atual, sendo considerada uma importante etapa da gestão de processos, pois fornece a base para que haja o detalhamento e aprofundamento das atividades de produção de bens ou entrega de serviços aos cidadãos, bem como identifica a interação entre as atividades e demonstra a responsabilidade dos diversos níveis organizacionais (SILVA, 2018; RAMOS *et al*., 2019).

Considerando os diversos modelos de gestão que surgiram ao longo do tempo, Ramos *et al.* (2019) enfatiza que a maioria deles indica a necessidade de se obter um vasto entendimento dos processos atuais de trabalho, realizando seu mapeamento, de modo a identificar os problemas existentes e os processos que precisam ser melhorados.

É possível verificar diversas formas de realizar um mapeamento de processos dentro das organizações. Entre essas formas está o desenvolvimento de um fluxograma, caracterizado como uma representação didática e gráfica das atividades, possibilitando uma melhor visualização do processo, visto que transmite ao leitor o caminho para a realização do mesmo através do desenho do fluxo dos processos utilizando formas e detalhes diversos. Além disso, proporcionam ainda a redução de custos, já que identifica falhas existentes, buscando diminuí-las e encontrar melhorias, eliminando ou simplificando processos desnecessários (SILVA, 2018; COSTA *et al.*, 2018; RAMOS *et al*., 2019).

O guia BPM CBOK (2013) também expõe o fluxograma como ferramenta de fluxo de materiais, papéis e trabalho, bem como permite a visualização de análise de saídas e entradas. Além disso, é uma das ferramentas mais utilizadas para mapeamento de processos e descreve graficamente os diversos processos dentro de uma organização, seja os que estão em andamento ou estão sendo propostos, definindo a sequência das atividades a serem realizadas, permitindo inclusive a identificação de possíveis melhorias aos processos.

O BPM CBOK (2013) também traz a conceituação de mapeamento de processos esclarecendo que um mapa contribui para a visualização do processo, pois permite se ter uma visão ampla dos componentes do processo, bem como possibilita maior detalhamento sobre os processos e de alguns dos relacionamentos mais essenciais com outros elementos.

O mapeamento de processos é visto como a definição gráfica através do qual se permitem ser apresentados os fluxos de como um processo funciona, possibilitando a sua melhor visualização. O autor aponta o BPM CBOK como principal guia a respeito do tema, o qual aborda sobre a importância de se desenvolver uma modelagem de processos a fim de obter uma melhor comunicação nas organizações (MORAIS, 2018).

Existem ferramentas e programas que possibilitam a realização desse mapeamento de processos, como a BPMN (Business Process Model and Notation), ferramenta que realiza padronização de notações para facilitar a comunicação visual na modelagem dos processos,

sendo a notação de modelagem de processos de negócio padrão que possibilita o desenvolvimento de processos do início ao fim (MORAIS, 2018; GISSONI, 2016).

É necessário de se utilizar de mapeamento de processos, pois muitas organizações públicas ainda desempenham seus procedimentos e tarefas apenas baseados na experiência ao longo do tempo, o que muitas vezes não é suficiente para contribuir para a eficiência dessas organizações, pois ao se mapear processos contribui para o êxito dos objetivos traçados (GISSONI, 2016).

Diante disso, o autor cita a construção de mapas de processos como a primeira etapa da efetividade da gestão de processos, a fim de se conhecer o relacionamento entre diversas variáveis (atividades, pessoas, informações e objetos), buscando melhorar os processos ou implantar novas estruturas. Isso é possibilitado por meio da criação de fluxos para compreender a sequência das tarefas desenvolvidas e entender o processo de maneira sistêmica, com uma visualização do todo, deixando um histórico de tudo que é realizado, permitindo a continuidade dos processos (GISSONI, 2016).

Mapas de processos possibilitam reconhecer as etapas de um processo, compreender a relação das atividades e tarefas, excluir atividades desnecessárias, que se repetem ou não agregam valor, otimizar os processos, reduzir custos, eliminar retrabalho, padronizar as tarefas, aumentar a eficiência e desempenho das organizações, entre outros (GISSONI, 2016).

Alguns pontos devem ser levados em consideração na utilização do mapeamento de processos nas organizações públicas, tendo como primeira etapa a identificação dos processos atuais da instituição. Entre esses pontos estão a legislação vigente, a estrutura funcional do órgão e seu planejamento estratégico (COSTA *et al.*, 2018).

O monitoramento da tarefa executada é essencial para a análise do processo, a fim de verificar como o mesmo pode ser redesenhado, definindo oportunidades de melhoria para implementação. A modelagem de processos possibilita diversos benefícios para as organizações, como conhecer a situação atual dos processos, apontar gargalos, criar novos processos, eliminar processos desnecessários, permitindo seu redesenho (XAVIER, 2019).

Diante desse contexto percebe-se a importância de se realizar um bom mapeamento dos processos, identificando e compreendendo as atividades executadas atualmente na organização (modo *as is*), e a partir daí, com base no processo atual identificado encontrar possibilidades de melhorias ou de mudanças a fim de chegar à forma que se deseja (modo *to be*), sendo possível assim, que se ocorra a padronização dos processos identificados, detalhando as atividades que deverão ser executadas (ASSUNPÇÃO, 2018).

Padronização de Processos

Há uma relação existente entre o mapeamento de processos e a padronização dos procedimentos, pois estes possibilitam a retenção do conhecimento dentro de qualquer organização, indicando a necessidade de explicitar esse conhecimento, através da sua

documentação para que não permaneçam apenas na mente das pessoas, e assim, a organização possa compartilhar essas informações com novos funcionários, caso necessite (OLIVEIRA, 2021).

Diante disso, percebe-se que mapear processos contribui para a disseminação do conhecimento, pois ao realizar seu registro, padronização e compartilhamento das informações, facilitando o acesso a dados já existentes, possibilita diversos benefícios para a organização, como a reutilização de informações e celeridade nas ações (OLIVEIRA, 2021).

Essa padronização necessária aos procedimentos executados possibilita maior eficiência, economicidade, atendimentos à legalidade em decorrência da necessidade de maior transparência, trâmites mais céleres e seguros, otimização dos processos, bem como facilita quando da ocorrência de mudança de gestão (ROSA, 2016).

Rizzetti *et al.* (2015) definem a padronização como o estabelecimento de padrões de referência na execução de procedimentos e tarefas, e elenca como seus principais objetivos a promoção de instrumentos de controle, racionalização e redução de custos. Quando se padroniza diminui-se as perdas, melhorando a execução dos procedimentos, reduzindo as falhas nos processos, contribuindo para o crescimento e eficiência da organização.

Diversos autores citam a utilização dos manuais objetivando a padronização dos processos, os quais estabelecendo as regras a serem seguidas pela organização, bem como possibilita a uniformização dos procedimentos, de forma a conduzir as pessoas a executar as tarefas com um padrão único (ROSA, 2016; RIZZETTI *et al*., 2016).

Os manuais possibilitam o registro, a padronização e o compartilhamento de conhecimento da organização, por ser um conjunto estruturado e ordenado de informações que possibilita o acesso a informações rápidas, de modo a encontrar instruções oficiais de práticas administrativas as quais todos da organização devem seguir (OLIVEIRA, 2021).

Oliveira e Grohmann (2016) citam algumas ferramentas de controle que contribuem para a implantação da gestão de processos nas organizações públicas, como os próprios manuais, fluxogramas, *checklists*, demonstrativos gerenciais.

A padronização de processos é considerada uma fase da gestão de processos, pois possibilita que toda a organização realize os procedimentos de maneira unificada, contribuindo para a otimização processual, com o intuito de diminuir as variações para se executar uma mesma atividade, permitindo conhecer o fluxo das atividades do processo e apoiar a sua execução, com definições claras e objetivas (ROSA, 2016).

Padronização de Processos de Compras e Licitações

Diante do contexto acerca da importância da padronização dos processos nas organizações, é possível verificar que com os processos de compras e licitações não é diferente. A Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê entre as diretrizes da governança nas contratações públicas a

“padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente”.

Na mesma linha, a NLLC também destaca a respeito da necessidade de se instituir a governança no âmbito das contratações públicas, trazendo como um dever da sua aplicação pela alta administração do órgão ou entidade, o qual deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios, para cumprir os objetivos que a presente lei define para os processos.

Junto a isso, identifica-se a necessidade de buscar criar um ambiente íntegro e confiável, possibilitar que as contratações e o planejamento das organizações e as leis orçamentárias estejam alinhados, bem como propiciar eficiência, efetividade e eficácia nas contratações (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b; SILVEIRA, 2021).

Outro ponto a ser destacado são os instrumentos de governança nas contratações públicas, na qual se enfatiza a criação de um Plano de Contratações Anual e a definição de estrutura da área de contratações públicas, visando à padronização dos presentes processos.

Além disso, segundo a NLLC, promulgada em 1º de abril de 2021, a Administração deve “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços”, além de prever como princípios das licitações públicas, entre outros, a legalidade, a eficiência, o planejamento, a transparência, a segregação de funções, a celeridade e a economicidade, princípios esses que aplicados inclusive em decorrência da padronização dos processos.

Silveira (2021) aborda o assunto ao tratar a centralização como uma forma de buscar formas mais eficientes de contratações, bem como aproveitar da melhor forma o poder de compra do estado, ao mesmo tempo em que busca a melhor coordenação das aquisições e contratações. Entre os vários benefícios da centralização estão os ganhos de escala, a economia processual, a divulgação de informações, o que viabiliza a padronização e a otimização processual, bem como a racionalização dos recursos disponíveis, favorecendo a uma maior fiscalização, controle e transparência aos atos da Administração.

Outro ponto trazido pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) é a criação do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos.

No tocante à padronização de processos no setor público, a NLLC traz em seu §5º do artigo 53, que é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes **previamente padronizados** pelo órgão de assessoramento jurídico. A Advocacia-Geral da União, também reafirma o mesmo entendimento, ao emitir Orientação Normativa nº 69/2021, ao aduzir que não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico.

A padronização contribui para melhorar a rotina no fluxo dos processos administrativos, facilitando o trabalho ao gerar uma base única para o gerenciamento da base

de processos, consolidando os conhecimentos necessários para a execução de determinado processo administrativo, relacionando inclusive padronização com planejamento do trabalho a ser executado (SILVA, 2018).

Nesse sentido, a NLLC prevê a padronização no que diz respeito às licitações e contratos administrativos de duas maneiras: através da padronização do objeto e da padronização de modelos de minuta (de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos) (BRASIL, 2021a).

Para isso, a lei ainda prevê a instituição do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, como sendo um sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação, sendo admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Caracterização da pesquisa

A classificação das pesquisas é uma tarefa essencial, em virtude da possibilidade de se referirem a vários objetos, bem como buscarem objetivos distintos entre elas. Existem diversas classificações que permitem a ordenação das informações para sua melhor compreensão (GIL, 2017).

Uma das classificações da pesquisa é segundo a sua finalidade. Essa classificação pode ser feita em: pesquisa básica pura, pesquisa básica estratégica, pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental. A presente pesquisa se caracteriza como sendo uma pesquisa aplicada, direcionada a buscar conhecimentos visando sua aplicação em um contexto específico, possibilitando a prática do conhecimento adquirido (GIL, 2017).

Quanto aos objetivos mais gerais ou propósitos, as pesquisas podem ser classificadas em exploratórias, descritivas e explicativas. A presente pesquisa pode ser classificada como sendo descritiva e exploratória, pois as pesquisas descritivas buscam descrever características de determinado processo (população ou fenômeno), reconhecendo também as prováveis distinções entre as variáveis analisadas; já as pesquisas exploratórias tendem a buscar o aprofundamento de um fenômeno estudado, possibilitando maior familiaridade com o mesmo, tornando-o mais claro ou formulando hipóteses acerca do problema identificado (GIL, 2017).

Quanto à abordagem, as pesquisas podem ser classificadas em qualitativas e quantitativas. A pesquisa foi feita com base em uma abordagem qualitativa, pois se utiliza de coleta de dados descritivos e analisados de forma indutiva no ambiente. O pesquisador busca verificar os fatos encontrados de maneira que ele participe, tendo uma conduta participante no processo de análise (GIL, 2017; LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 295).

Gil (2017) aborda a existência de diversos métodos e técnicas empregados na coleta e análise dos dados de uma pesquisa, bem como há inúmeros enfoques aplicados para realização da análise e interpretação das informações encontradas, tornando assim difícil a definição de uma classificação que leve em conta todos os elementos utilizados, sendo necessário assim a sua classificação quanto ao seu delineamento.

Sendo assim, considerando os procedimentos técnicos utilizados na presente pesquisa ela pode ser classificada como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Bibliográfica por estar vinculada à leitura de materiais já elaborados, como livros, teses, dissertações, artigos, periódicos e inclusive material da internet.

Além de analisar os artigos científicos, foi desenvolvida uma pesquisa documental, investigando as informações contidas em outros materiais primários e secundários, elaborados com finalidades diversas, sem tratamento analítico, bem como documentos oficiais e institucionais disponíveis (leis, regimentos, resoluções e portarias, página institucional do órgão na internet). A pesquisa documental permitiu conhecer a realidade do órgão analisado em relação à prática de gestão de processos e à padronização de processos (GIL, 2017).

Além disso, a pesquisa também se caracteriza como um estudo de caso, por ser uma modalidade de pesquisa muito aplicada nas ciências sociais, que busca o aprofundamento de casos, possibilitando seu abrangente e aprofundado conhecimento (GIL, 2017).

O lócus da pesquisa é a Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, justificado pela proximidade com a autora do artigo, por ser servidora pública lotada nesta Secretaria, na Coordenação Geral de Governança e Administração, o que contribui para a proximidade dos processos analisados e a busca de melhorias para o ambiente de trabalho em questão.

A classificação da presente pesquisa pode ser melhor visualizada no quadro abaixo:

Quadro 1 – Quadro metodológico de classificação da pesquisa

CLASSIFICAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA
Quanto à finalidade	Pesquisa aplicada
Quanto aos objetivos	Descritiva e exploratória
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto aos métodos e técnicas	Pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso

Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Delimitação da pesquisa

Visando alcançar o objetivo geral definido inicialmente, a metodologia da presente pesquisa se desenvolveu ao longo das seguintes fases: a primeira refere-se aos procedimentos

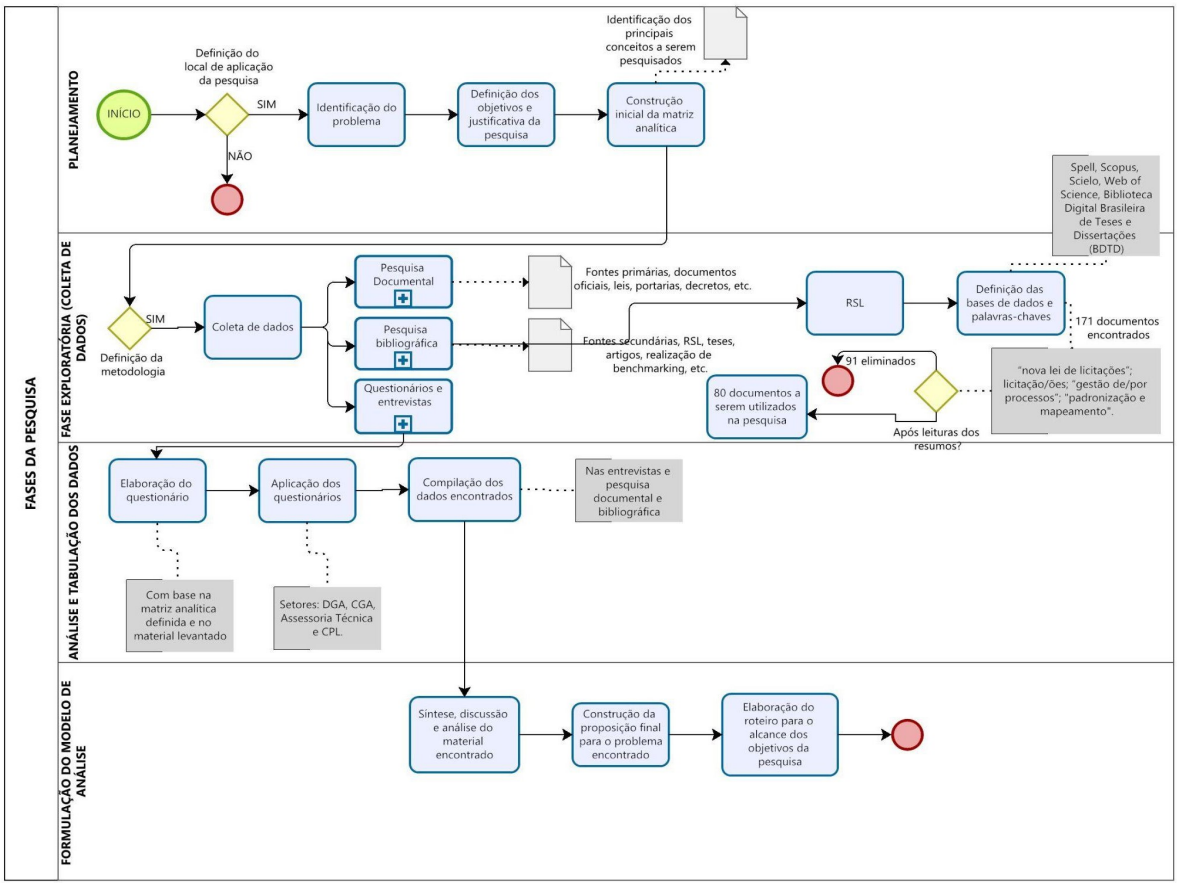
iniciais, caracterizada pela busca bibliográfica e documental a respeito do tema que seria analisado, bem como a escolha de onde seria aplicada a presente pesquisa.

Já a segunda fase envolveu a coleta de dados, abrangendo ações como a definição do roteiro de questionários e entrevistas que seriam aplicadas, com quem seriam aplicadas, partindo para a realização das mesmas, bem como incluindo o levantamento do material bibliográfico e documental que seria analisado na pesquisa, de modo a estruturar as informações a respeito do local onde seria aplicada a pesquisa.

Assim, na terceira fase foi onde ocorreu a análise dos dados propriamente dita. Aqui foi realizada a síntese do material encontrado, descartando assim o que serviria e estava de acordo com a pesquisa daquilo que não estava relacionado, ou seja, a síntese do levantamento bibliográfico e documental realizado. Foram examinados os resultados da aplicação do questionário, de modo a formatar os dados encontrados para construção da proposição final para o problema identificado, através da discussão e análise dos dados (fase 4).

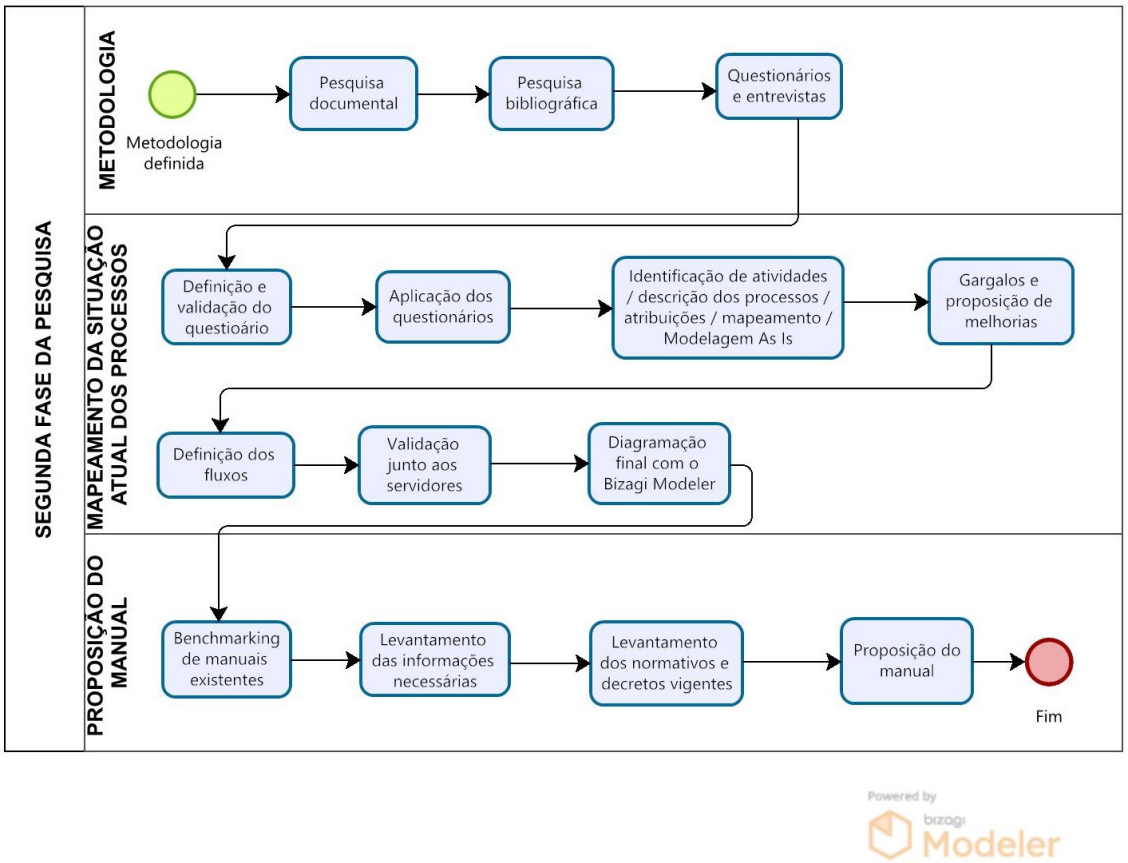
O desenvolvimento das fases pelas quais a pesquisa passou pode ser melhor visualizada na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Fases da metodologia da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Figura 2 – Fases de elaboração do produto técnico-científico



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Secretaria Municipal de Educação de Maceió

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED), lócus do presente estudo, é um órgão da Administração Municipal Direta, que tem por finalidade formular, executar, controlar e garantir a política municipal de educação. Além disso, cabe a SEMED prover e garantir a universalização do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental; oferecer ensino obrigatório e gratuito para crianças, jovens, adultos e pessoas portadoras de necessidades especiais; efetuar o gerenciamento escolar e a pesquisa educacional; zelar pela qualidade do ensino público em nível municipal.

A rede municipal de educação do município de Maceió é ampla e complexa. É composta por 142 unidades educacionais, sendo 50 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e 92 escolas de ensino fundamental. Atualmente, a rede municipal possui cerca de 51.490 estudantes matriculados, divididos nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e suas modalidades da educação especial e a educação de jovens, adultos e idosos (EJAI), segundo o Censo Escolar de 2021, e que vem crescendo cada vez mais com a construção e criação de novas escolas e CMEIS.

Para que a SEMED realize seus objetivos e finalidades faz-se necessário diversas aquisições e compras eficientes, que possibilitem o alcance dos mesmos, como aquisição de merenda escolar, transporte escolar, livros, fardamentos, entre outros, disponibilizados aos estudantes diante da necessidade existente. As referidas compras são realizadas por meio de processo administrativo iniciado pelo setor solicitante e perpassa por diversos outros setores até ser concluído.

Descrição da situação problema

A SEMED concentra grande demanda de procedimentos licitatórios que se distinguem dos demais órgãos municipais em virtude da especificidade e quantidade de público alvo atendido pela educação municipal. Além disso, constata-se que não existe uma padronização dos processos internos à Secretaria, pois tudo é feito como sempre foi, pela memória das pessoas que sempre fizeram dessa forma, sem definir regras a serem seguidas, dificultando a celeridade e eficiência dos processos por novos servidores que chegam nas referidas funções.

Para acompanhar o tamanho de um órgão como a SEMED, faz-se necessário reavaliar as formas como são executados seus processos, de modo a manter a qualidade dos serviços que são prestados à sociedade, analisando os processos de maneira transversal e integralizado.

Muitos fatores e barreiras contribuem para a dificuldade em se identificar e mapear processos, o que leva a falhas e morosidade dos trâmites processuais. Entre essas barreiras estão a constante rotatividade de pessoal (alternando os responsáveis pelos processos, o que pode gerar duplicidade de informações, demora do trâmite processual e até falhas por desconhecimento de informações); falta de padronização na execução da atividade (processos executados de maneira diferente pelas pessoas e falta de transparência); e falta de avanços e simplificação dos processos (por desconhecimento do processo como um todo).

Além disso, falta também integração entre as áreas na execução dos processos, pois não existe uma área administrativa responsável por fazer a gestão, acompanhamento e controle dos mesmos, o que faz com que não haja essa integração total, pela falta de definição da responsabilidade de cada um no processo a fim de concretizar essa intermediação entre todos os envolvidos, para que possa garantir a comunicação efetiva no desenrolar das ações. Esse fato poderia ser solucionado pela existência de processos bem estruturados e padronizados, eliminando falhas e retrabalho por desconhecimento dos mesmos.

Passando a se preocupar com o assunto mencionado, foi publicada a Portaria nº 344/2022, de 21 de outubro de 2022, que dispõe sobre a política de governança pública, risco e compliance no âmbito da SEMED, a qual prevê como uma das diretrizes da governança “promover a desburocratização, da racionalização administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos”.

Dessa forma, para o atendimento das diretrizes constantes nesta Portaria, faz-se necessário que os processos sejam identificados, mapeados e conhecidos por todos os

envolvidos, de modo a se ter uma gestão de processos eficientes, o gerenciamento contínuo de suas ações e o aperfeiçoamento de toda gestão administrativa, de maneira a proporcionar o alinhamento dos seus processos com os objetivos institucionais e planos municipais de educação, através do mapeamento, padronização, monitoramento e melhoria contínua dos seus processos, entre outros benefícios envolvidos nessa prática.

Nota-se que há ciência da necessidade de mapeamento das atividades da Secretaria, no sentido de simplificar e melhorar seus processos, pois se tratam de atividades complexas, que geram economicidade para o órgão e que exigem padronização. Com isso, implantar a gestão de processos no órgão, considerando uma nova legislação pertinente ao assunto, seria de fundamental importância, pois contribui para o alinhamento dos processos executados com os objetivos e planejamento estratégico da instituição.

Técnicas e instrumentos de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa foram pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e questionário semiestruturado, visando identificar e conhecer o público-alvo e os processos relacionados a compras e licitações da SEMED.

No que se refere aos procedimentos de coleta de dados, foi realizada a coleta de dados secundários, por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, através de análise de artigos, livros e periódicos relacionados ao tema, bem como documentos oficiais (leis, regimentos, resoluções e portarias) disponíveis.

A análise documental, feita na fase inicial quando da definição do problema de pesquisa e contextualização da realidade investigada, foi realizada através da verificação de diversas fontes internas, como registros institucionais, portarias, normativos e comunicações internas vigentes na Secretaria, bem como foi realizada também buscas em sites do órgão e de outros órgãos e entidades, a fim de verificar seus procedimentos e processos.

Já na pesquisa bibliográfica, que ocorreu na fase de conhecimento do tema visando a construção do referencial teórico da pesquisa, foi realizado como procedimento inicial uma revisão sistemática da literatura, a fim de realizar um levantamento sobre o assunto, mediante os estudos feitos por diversos autores, para verificar o que está em evidência atualmente. As buscas foram realizadas em periódicos, nas bases de dados Web of Science, Scielo, Scopus, Spell, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Repositório das dissertações do PROFIAP. Além disso, também foi realizada a busca da legislação relacionada às compras e licitações, como leis, decretos, portarias, resoluções e normas gerais.

A Revisão Sistemática nas bases de dados obteve um retorno de 171 documentos, entre artigos, teses e dissertações, que continham as seguintes palavras nos títulos, resumos ou palavras-chaves: “nova lei de licitações”; licitação; licitações; “gestão de processos”; “gestão por processos”; “padronização de processos”; “mapeamento de processos”, no título do documento. Esse levantamento serviu de norte para compreender questões relacionadas ao assunto, como contexto histórico, principais assuntos abordados, surgimento, legislações,

entre outros. Dos 171 documentos encontrados, foram eliminados 91 na leitura dos resumos, por não estarem de acordo com o assunto analisado, ficando 80 para análise completa que pudesse contribuir com a pesquisa. Nem todos os 80 artigos estão citados na presente pesquisa, mas serviram de base para sua construção.

As buscas também foram limitadas quanto ao tempo, restringindo-as a partir de 2012, com o intuito de analisar o tema nos 10 últimos anos. As pesquisas foram realizadas em junho e julho de 2022. Além disso, também foram identificadas inclusive as legislações brasileiras a respeito do tema, entre leis, portarias, decretos, normativos, entre outros.

A utilização de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica possibilitou o alcance dos três primeiros objetivos específicos. A partir daí, foi possível direcionar de forma mais assertiva os próximos passos, visando por meio do desenvolvimento dos objetivos específicos, alcançar o objetivo geral definido.

No tocante ao alcance do objetivo específico de realizar o mapeamento da situação atual dos processos de compras e licitações da SEMED, identificando os gargalos existentes e possíveis melhorias, realizou-se entrevista com chefes de setores essenciais ao processo (Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas - DGAGP, da Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA, Gerência Técnica de Suprimentos e Compras e Assessoria Jurídica), seguindo o roteiro semiestruturado (Apêndice 1), onde foi possível identificar as atividades que são realizadas, a descrição dos processos, as atribuições de cada um no processo, possibilitando o mapeamento da situação atual dos processos.

Além disso, também foram aplicadas entrevistas exploratórias nas quais os principais resultados identificados podem ser visualizados no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Principais resultados das entrevistas exploratórias

Problemas encontrados	Burocracia dos processos, lapso de tempo para concluir um processo, falta de definições de atribuições e responsabilidades de cada setor, falta de conhecimento técnico, mudança de gestão dos setores e coordenadorias envolvidos, rotatividade de pessoal.
Princípios citados	Planejamento, Controle, eficiência, celeridade processual.
Soluções apontadas	construção do processo, necessidade de unificação dos processos, necessidade de acompanhamento do processo, interação melhor da equipe e dos diversos setores envolvidos, cartilhas, realização de treinamentos.
Pontos importantes da nova lei de licitação	Ênfase ao planejamento, Período de adaptação à nova lei, Banco Nacional de preços públicos, Plano Anual de Contratações.

Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Após aplicação do referido questionário, foi possível realizar mapeamento dos processos, através da diagramação dos processos com o auxílio do software Bizagi Modeler, elaborando os desenhos dos fluxos dos processos realizados atualmente, como veremos no

tópico seguinte junto aos resultados da pesquisa, após validação junto aos servidores. Além disso, foram discutidas também as dificuldades e entraves para os ditos processos, bem como as melhorias que poderiam ser implantadas.

Técnicas de análise de dados

O presente artigo utilizou como método de análise de dados por frequência das respostas dos questionários aplicados visando verificar as informações que foram coletadas, apresentando os resultados em forma de texto a respeito dos pontos importantes encontrados, objetivando identificar os processos atuais realizados nas atividades de compras e aquisições, bem como as dificuldades e entraves encontrados no processo, buscando ações de melhorias, com o intuito de propor ações que facilitem o processo para antigos e novos servidores.

Os processos foram mapeados de acordo com as entrevistas aplicadas com os servidores e através de comunicações internas do órgão. Após, foram descritos os processos através de formulários que auxiliaram no mapeamento dos mesmos. Foram utilizados como base para os desenhos e o mapeamento dos processos a notação BPMN e o software Bizagi.

O Bizagi (Bizagi Process Modeler) é um software gratuito de BPMN, utilizado para mapeamento e melhoria de processos de trabalho, que permite às organizações criar e documentar processos de negócios em um repositório central na nuvem para obter uma melhor compreensão de cada passo, identificar oportunidades de melhoria de processos e aumentar a eficiência organizacional. Essa ferramenta oferece simplicidade na hora da modelagem, tendo sido desenvolvido para sistemas operacionais Windows, estando atualmente na versão 4.0.0.014, também disponível em Português (BIZAGI, 2022).

Trata-se de um software de mapeamento de processos empresariais gratuito, intuitivo e colaborativo, que permite criar, interpretar e otimizar diagramas de fluxo de trabalho utilizando a notação BPMN. Contribui para a eficiência organizacional, eliminando gargalos imprevistos e identificando oportunidades de melhoria através da Simulação de Processos.

A notação de modelagem de processos de negócios (BPMN) é uma notação gráfica padrão muito usada para modelagem de processos de ponta a ponta que proporciona consistência e garante a compreensão do processo entre as partes interessadas.

Os diagramas BPMN usam símbolos básicos para visualizar processos de negócios, cada um deles pode ser categorizado em um dos quatro grupos: objetos de fluxo (eventos, atividades e *gateways*), objetos de conexão (fluxos de sequência, fluxos de mensagem e associações), *swimlanes* (piscinas e raias) e artefatos (objetos de dados, grupos e anotações).

RESULTADOS

Com o intuito de alcançar os objetivos geral e específicos da presente pesquisa foram levantados os resultados obtidos por meio do questionário aplicado (Apêndice 1), objetivando realizar o mapeamento da situação atual dos processos analisados, para posterior proposição das ações para melhoria dos processos.

Como visto, o mapeamento de processos é uma ferramenta que permite um melhor entendimento dos processos dentro de uma organização, evidenciando os problemas existentes, de modo a eliminar gargalos que dificultam a qualidade do serviço prestado. Diversos autores enfatizam a importância da utilização da gestão de processos, inclusive em instituições públicas (ASSUNPÇÃO, 2018; BARRERA-CÁMARA *et al.*, 2019).

Assim, o artigo evidencia a necessidade de utilização dessa ferramenta em uma organização pública, através da utilização de fluxos de processos e de ações de padronização de processos, em uma área atual e que passou por grandes alterações legislativas.

A fim de identificar os processos atuais (modelagem "*as is*"), como os processos são de fato realizados nas atividades de compras e licitações da SEMED, bem como as dificuldades e entraves encontrados no processo, buscando por melhorias identificadas, foi aplicado um questionário com uma amostra não-probabilística intencional ou por julgamento, sendo os elementos da população selecionados através do julgamento da necessidade vista pelo pesquisador, selecionados de acordo com os conhecimentos e experiências dentro da organização, bem como de acordo com a relação com os processos analisados, totalizando assim 4 servidores entrevistados, representando os 4 principais setores envolvidos nos processos licitatórios, no âmbito interno da SEMED. As entrevistas foram realizadas com base no questionário do Apêndice 1 - Mapeamento da situação atual dos processos, problemas e possíveis necessidades de melhorias.

Quanto ao objetivo específico **"Mapear a situação atual dos processos de compras e licitações, identificando os gargalos existentes":** Através das entrevistas foi possível identificar vários gargalos existentes que dificultam o andamento dos processos analisados:

- Deficiência total de controle de prazos e instrução de processos, devidos a falhas na instrução processual e desconhecimento dos processos a serem realizados;

- Não há *checklists* para verificar a instrução necessária para cada tipo de processo, ou instruções normativas internas que possam auxiliar nesses processos;

- Não há definição das competências e atribuições de cada setor nos processos, para que cada um saiba seu papel diante do processo-macro;

- Há deficiência na comunicação interna, falta alinhamento do começo ao fim;

- Na execução dos contratos não há definições das atribuições do gestor e do fiscal dos contratos, o desconhecimento de quem assume esses papéis acaba gerando outros problemas;

- Não há monitoramento do andamento dos processos que já estão em trâmite.

Junto a isso, também foram apontadas necessidades de melhorias aos processos analisados, com ênfase para as seguintes:

a) Realização de reuniões fixas e frequentes com os principais atores envolvidos no processo, para análise das prioridades atuais, prazos médios de execução;

b) Criação de comissões de planejamento processual, para confecção dos instrumentos necessários aos processos, como termo de referência e estudo técnico preliminar;

c) Informações compartilhadas: manuais e checklists dos processos seriam ideais, bem como reunir as normativas do município quanto ao tema, e adequar um regramento normativo no âmbito da SEMED, visando um melhor alinhamento e padronização.

d) Monitoramento dos procedimentos em trâmite e da execução dos contratos, para tentar melhorar, alinhar e reformular diante das necessidades.

e) Criação de comissões de análise e monitoramento dos processos licitatórios, a fim de acompanhar sua execução, visando facilitar o alcance do sucesso de um processo;

f) Para situações estratégicas, obter consultoria específica para elaboração dos documentos iniciais necessários à abertura de processos, para dar celeridade ao processo.

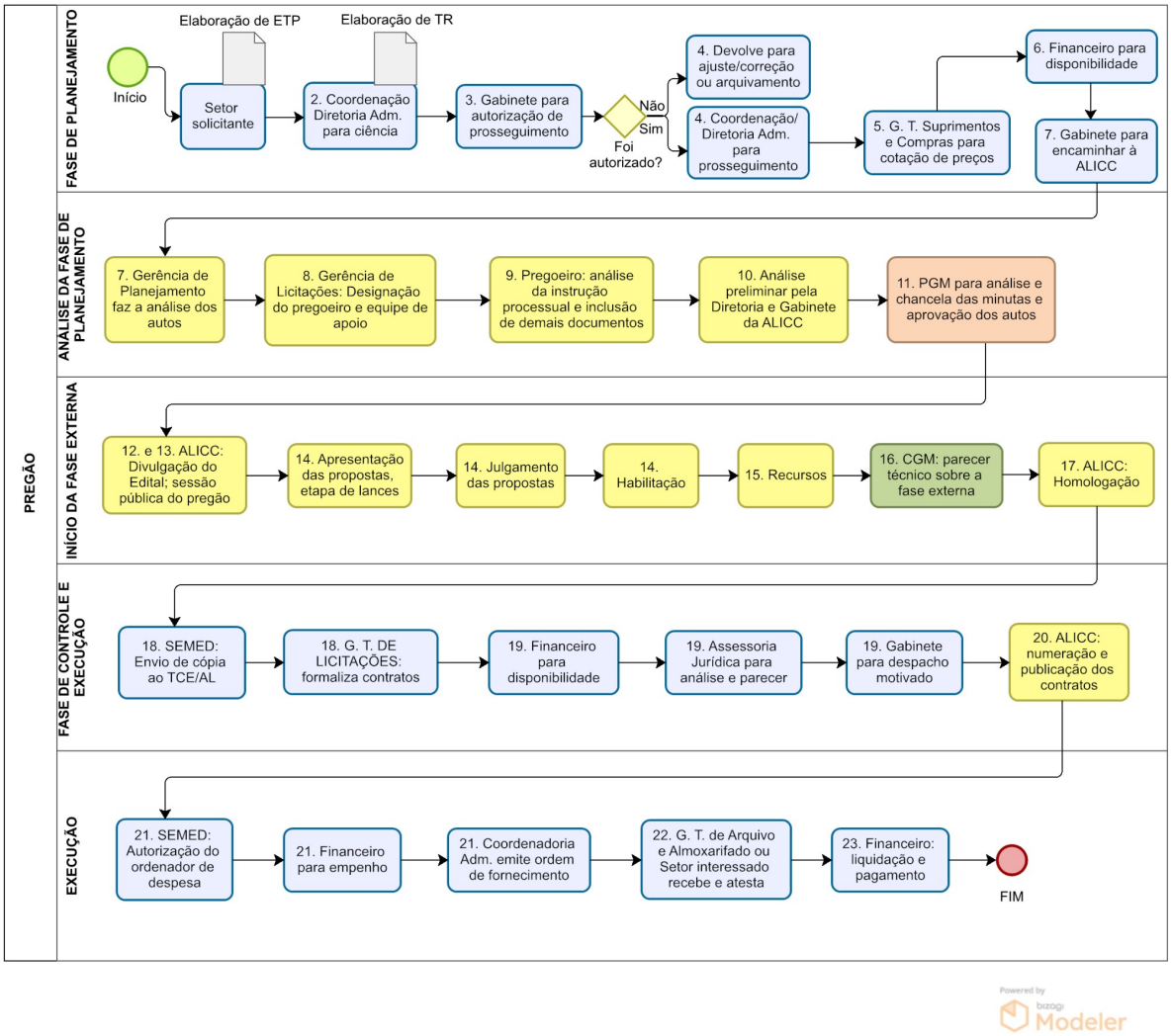
Ainda, foi possível verificar, com base nas perguntas 6 a 9 do questionário do Apêndice 1, que não existem documentos de padronização interna dos processos, o máximo que existem são comunicados internos emitidos conforme a necessidade surge. Os entrevistados também enfatizaram que mapear processos é uma necessidade atual diante da morosidade do trâmite e necessidade de celeridade dos processos.

Foram citadas como causas da morosidade do trâmite processual: a falta de conhecimento de como ocorrem os processos em si, a falta de um guia que oriente a execução dos processos, os inúmeros setores pelos quais os processos devem passar, levando a ser um processo longo que muitas vezes fica parado em um setor esperando algo simples a ser executado. Além disso, o SUPE - Sistema Unificado de Processo Eletrônico, sistema por meio do qual são executados os processos, ainda é considerado um sistema ultrapassado, sem muitas funcionalidades, o que dificulta a agilidade dos processos.

Assim, com as respostas obtidas pela aplicação do presente questionário, foi possível verificar a necessidade do mapeamento dos processos, a fim de contribuir para o fluxo dos processos e a celeridade, expandindo o conhecimento a todos que dele necessitam.

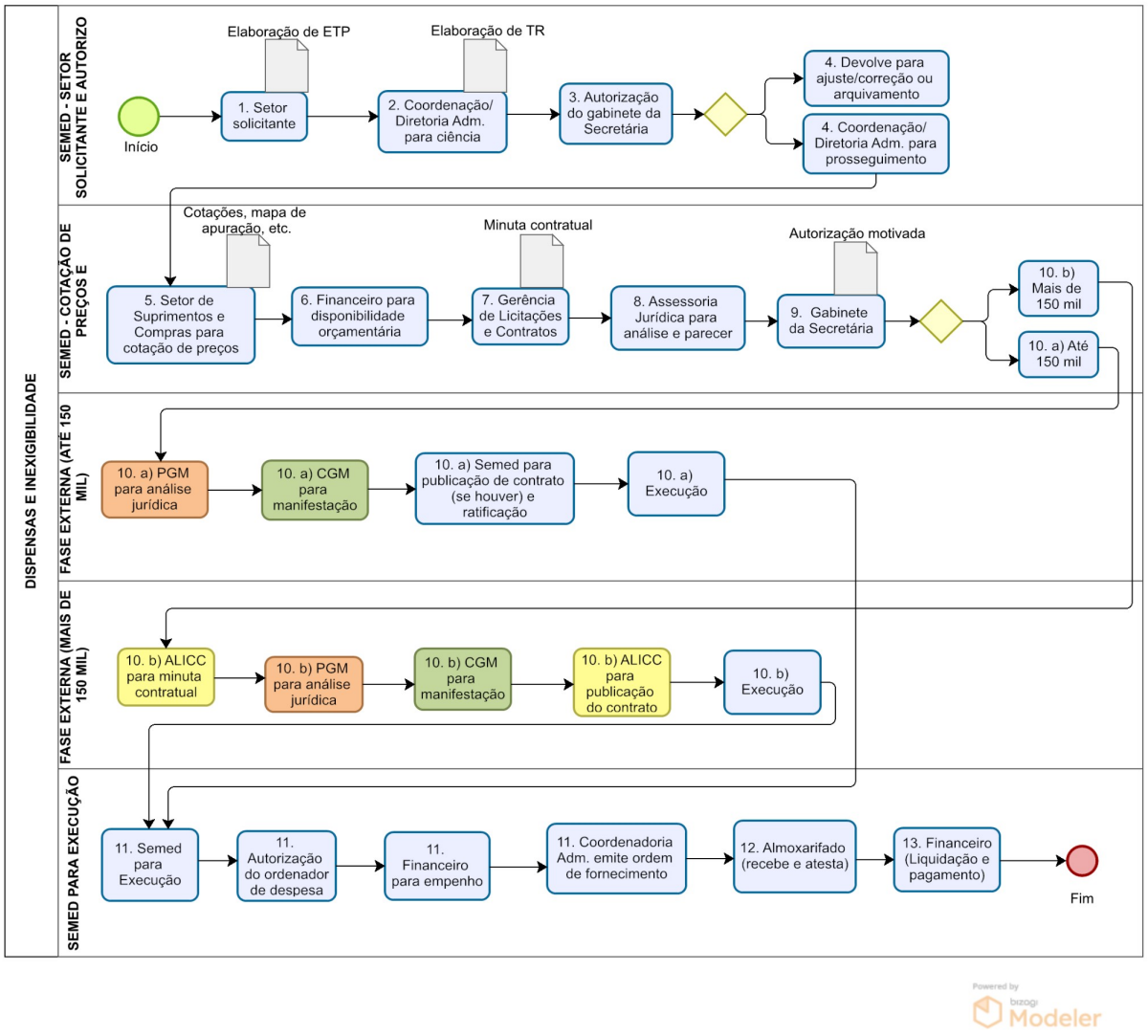
Para isso, foram identificados os processos através das entrevistas com os servidores, chegando a um fluxo final através do levantamento e sistematização das atividades de cada processo, mediante as respostas de cada servidor para 4 tipos de processos licitatórios (aquisição por meio de ata de registro de preços, dispensa de licitação por valor, inexigibilidade e pregão), conforme processos e rotinas identificadas no fluxograma a seguir:

Figura 3 – Fluxograma de aquisição através de Pregão



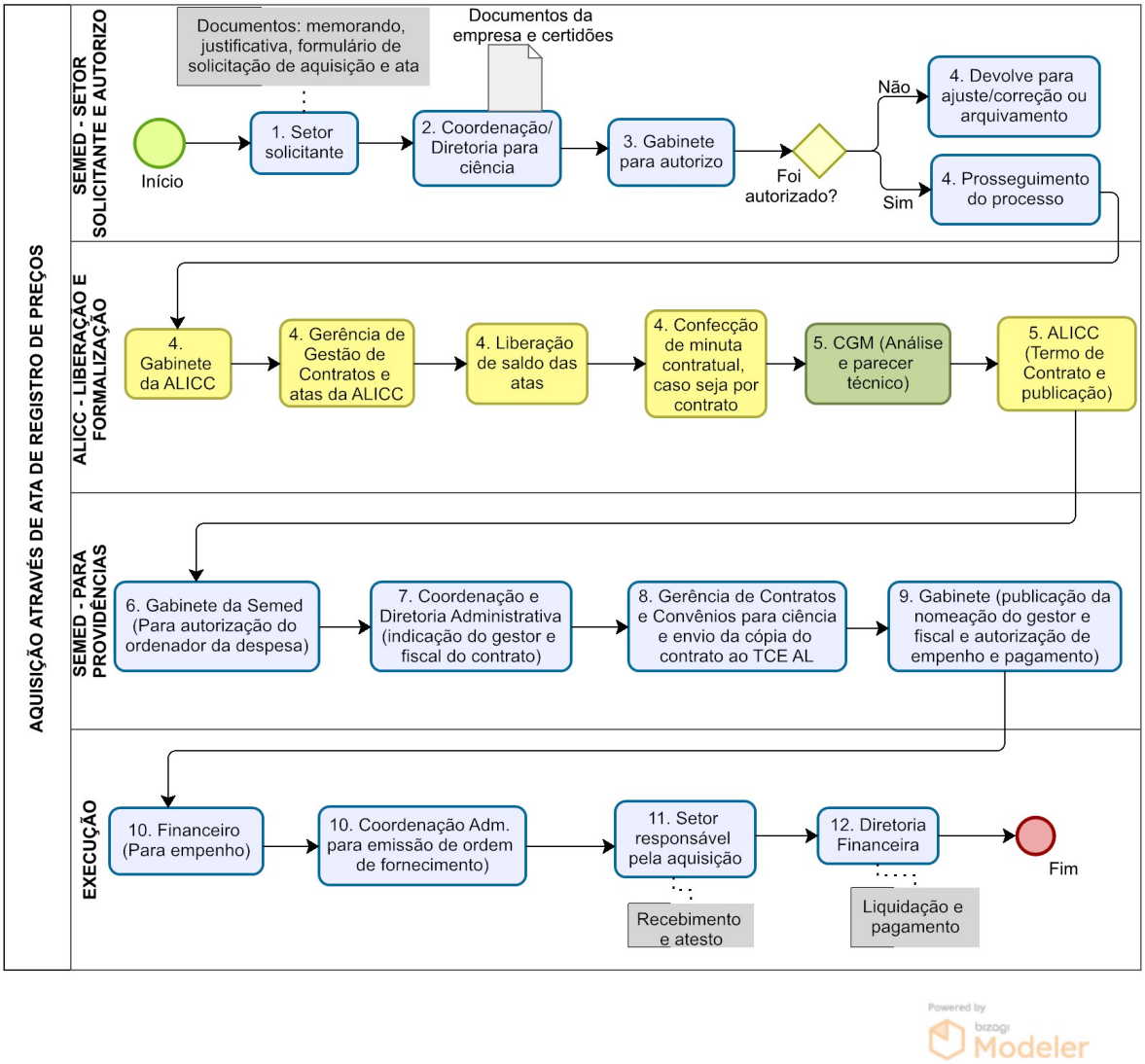
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Figura 4 – Fluxograma de aquisição através de Dispensa e Inexigibilidade



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Figura 5 – Fluxograma de aquisição através de Ata de Registro de Preços



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ainda, todos os fluxos de cada processo foram validados com os entrevistados, de modo a reduzir a possibilidade de erros, bem como confirmar que os fluxos identificados retratam a veracidade de como os mesmos são aplicados na organização.

A partir dos fluxogramas definidos e tendo em vista o objetivo específico de propor ações de melhorias e sugestões para redesenho dos processos, segundo as mudanças da nova lei de licitações, foi possível verificar que o fluxo não necessita de grandes mudanças em suas etapas, visto que seguem legislações nacionais e locais, porém faz-se necessário o

conhecimento mais amplo das fases por parte dos servidores e pessoas envolvidas no processo, para não haver erros de instrução processual e falhas no seu desenvolvimento, e a definição e mapeamento dos mesmos, bem como a proposição do manual, contribuirá nessa disseminação da informação dentro do órgão.

Diante disso, sugere-se também a confecção do manual de padronização dos processos de compras e licitações a fim de concentrar em um único local as informações necessárias aos processos, bem como eliminar gargalos e tarefas desnecessárias, além de auxiliar no desenvolvimento e treinamento das pessoas envolvidas nos processos analisados, através da disseminação e divulgação do conhecimento a antigos e novos servidores, de modo a ser considerado um guia que possa auxiliar no melhor andamento e celeridade processual.

Sugere-se também definição de prazos para cada etapa do processo, a fim de que o mesmo não fique parado muito tempo em um setor; criação de *checklists* por assunto ou instruções normativas internas para consulta a fim de melhor instruírem os processos; definições escritas das competências e atribuições de cada setor, para que cada um saiba seu papel no fluxo executado e criação de canais de comunicação entre setores envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a necessidade de eficiência nas contratações públicas, princípio que ganhou ênfase com a Nova Administração Pública, a qual buscava romper com a ineficiência observada no modelo anterior, o modelo burocrático. Com base nos levantamentos realizados nesse artigo, percebe-se a necessidade de ações de melhorias aos processos analisados, o que possibilitaria a execução de processos mais eficientes, claros e transparentes para todos os servidores envolvidos, obtendo controle dos processos, de modo a solucionar as lacunas e dificuldades identificadas nas entrevistas.

Por fim, com as sugestões identificadas e os fluxogramas definidos, espera-se que diversas lacunas enfatizadas pelos entrevistados sejam sanadas: a necessidade de racionalizar e padronizar os processos; a definição de prioridades de processos em virtude da urgência de determinados objetos; celeridade na realização dos processos, reduzindo o tempo do trâmite gerado pela falta ou desconhecimento das informações; melhorias no fluxo e uniformização das etapas de um processo; e maior conhecimento das necessidades de cada processo.

Por isso, conforme exposto na pesquisa é enfatizado por diversos autores a importância de um bom controle das aquisições públicas no decorrer das instruções processuais, ao passo que essas formalidades propiciam economicidade, igualdade e moralidade nos processos de compras públicas (BRITO, 2017; ALMEIDA, 2022).

Foram identificados diversos problemas no órgão analisado quanto à execução de seus processos de compras públicas, entre eles estão: a lentidão processual, seja por falha na instrução processual ou na execução do processo; falta de conhecimento de como os processos ocorrem; falta de definição das competências e atribuições de cada seto; falta de comunicação interna e falta de normativos internos que orientem sua execução.

Nesse sentido, em um contexto geral, avaliou-se na pesquisa que é válido a proposição das ações de melhorias, como criação de comissões para os processos, definições de fluxos, elaboração de manuais e *checklists*, visto que a uniformização dos dados em um único local possibilita que todos os envolvidos utilizem um único padrão de tarefas, influenciando na boa governança das contratações (ROSA, 2016; RIZZETTI *et al*., 2016).

A presente pesquisa também observou a importância de pesquisas futuras no sentido de averiguar a necessidade de identificação e mapeamento de processos em outros setores e atividades dentro da Secretaria analisada ou estendendo para outros órgãos do Município. Além disso, identificou-se também a necessidade de realizar estudo de levantamento das funções e atividades de cada setor, a fim de que todos conheçam suas atribuições, objetivando definir padrões de tempos de execução e eliminação de caminhos desnecessários.

Além disso, também trouxe contribuições para a área acadêmica, colaborando para o avanço da área em estudo e de suas pesquisas futuras, como também para o campo profissional, por ser um estudo aplicável a diversas instituições públicas e privadas.

O estudo também trouxe algumas limitações, entre elas: poucas pesquisas encontradas que avaliam o surgimento da nova lei de licitações e contratos, por ser uma lei recente; e a dificuldade de encontrar informações dentro do próprio órgão analisado, que por ser um órgão público municipal as informações se encontram muito dispersas.

Com isso, com a proposição das ações de melhorias e incentivo à padronização dos processos espera-se que possa contribuir para a eficiência do órgão, através da concentração do conhecimento, eliminação de atividades desnecessárias, conhecimento das informações por todos os servidores envolvidos nos processos e disseminação do conhecimento aos novos servidores, através de um treinamento mais facilitado, de modo a atuar como um guia prático para as atividades realizadas em busca do desenvolvimento da sua atividade-fim.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/?lang=pt. Acesso em: 08 ago. 2022.

AGU. portaria Normativa nº 69/2021. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu. Acesso em: 02 out. 2024.

ALMEIDA, D. da S. **Nova lei de licitações e contratos: perfil profissiográfico e mapeamento das competências para as funções essenciais de compras governamentais nos municípios sergipanos.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2022. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/15132. Acesso em: 09 abr. 2023.

ALVES, G. K. **Gestão dos processos de compras: um estudo nas universidades públicas catarinenses**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: https://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Compras-Disserta%C3%A7%C3%A3o-do-Krause.pdf. Acesso em: 09 abr. 2023.

ARAÚJO, H. N.; BUSSINGUER, E. C. A. Constitutional principle of efficiency and the public policies for the control of Aedes aegypti at the Brazilian Ministry of Health: Discouraging the search for more effective solutions. **Revista de Direito Sanitario**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 92-113, 2020. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/180135/169903. Acesso em: 09 abr. 2023.

ASSUNPÇÃO, G. de S. **Implantação da gestão de processos organizacionais na Universidade Federal da Grande Dourados: uma proposta de modelo.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/Gisele-vers%C3%A3o-final%20entregue%20.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

AVIGO, R. O. **Inovação organizacional em compras públicas: análise da acurácia do planejamento participativo do Instituto Federal do Triângulo Mineiro de 2013 a 2016.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2018. Disponível em: https://bdtd.uftm.edu.br/handle/tede/748. Acesso em: 08 ago. 2022.

BARRERA-CÁMARA, R. A. *et al.* Business processes in technology and information services. **Universidad & Empresa**, Bogotá, v. 21, n. 37, p. 204, 2019.

BIZAGI, BPMN Modeler. Disponível em: www.bizagi.com/pt/plataforma/modeler. Acesso em: 08 ago. 2022.

BLONSKI, F. *et al*. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n. 1, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4912. Acesso em: 08 ago. 2022.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (N. 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, Brasília, v. 14, n. 25, p. 63-79, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em: 08 ago. 2023.

BPM CBOK – **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio.** Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOK V3.0, Association of Business Process Management Professionals, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 ago. 2022.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 27 ago. 2022.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Manual de Gestão por Processos.** Brasília, DF: MPF, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU** / Tribunal de Contas da União. Edição 3, p. 242 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. **Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Portaria SEGES/ME no 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e

fundacional. 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRITO, R. F. de. **Compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD: proposta de instrumentos para redução no tempo de tramitação.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFGD-2_87835d63fcf8aaf9b7bf8ffcc28f30cd. Acesso em: 08 ago. 2022.

CARVALHO, K. A. de; SOUSA, J. C. Gestão por Processos: Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ensino Superior. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2017. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/25298. Acesso em: 08 ago. 2022.

CASTRO, J. K. C.; REZENDE, V. A. Contratos e licitações: um estudo junto à câmara municipal de vereadores de Congonhas-MG. **Revista Práticas de Administração Pública**, Santa Maria, v. 3, nº 1, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/36634. Acesso em: 08 ago. 2022.

COSTA, A. C. da, *et al.* Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 3, p. 741–771, 2018. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3183. Acesso em: 08 ago. 2022.

FOLADOR, F. R. A. de H. **Compras compartilhadas no IBGE: uma proposta para otimização de recursos e maior economicidade em compras.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2021. Disponível em: https://ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3583. Acesso em: 08 ago. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GISSONI, L. R. de M. **Implantação de mapeamento de processos de trabalho no Setor de Transporte de uma instituição federal de ensino**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016. Disponível em: https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/894. Acesso em: 08 ago. 2022.

KOWALSKI, K. M. M. **Aprendizagem organizacional nas licitações: um modelo com foco no pregoeiro.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa, 2022. Disponível em: https://portaldeinformacao.utfpr.edu.br/Record/riut-1-27688. Acesso em: 08 jan. 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACEIÓ. Portaria n° 0344/2022, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre a política de

governança pública, risco e compliance no âmbito da secretaria municipal de educação de maceió - semed. Disponível em: https://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=3493&i=publicado_87414_2022-10-21_87d8be7d26daf767495c06195e0ec8dd.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

MELO, L. N. L.; MONTEIRO, D. F. B. Gestão de processos na administração pública: o caso da Diretoria de Cálculos e Perícias do município de Belo Horizonte. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 136–154, 2020. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18469. Acesso em: 08 ago. 2022.

MORAIS, J. B de. Processo Administrativo Disciplinar: proposta de fluxo processual no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/TRABALHO%20DE%20CONCLUS%C3%83O%20FINAL%20Vers%C3%A3o%20final%2014.06.18.pdf. Acesso em: 09 ago. 2022.

MOTA, L. A. **Aplicação de métodos e ferramentas de gestão aos processos de contratação na administração pública.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/3998. Acesso em: 09 ago. 2022.

OLIVEIRA, K. P.; PAES de PAULA, A. P. Herbert Simon e os Limites do Critério de Eficiência na Nova Administração Pública. **Cadernos de Gestão Pública**, São Paulo, v. 19, p. 113-126, 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/12605. Acesso em: 08 ago. 2022.

OLIVEIRA, J. M. de; GROHMANN, M. Z. Gestão por processos: Configurações em organizações públicas. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 56-80, 2016. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/27335. Acesso em: 14 jan. 2022.

OLIVEIRA, J. E. S. Padronização de processos em organizações públicas: mapeamento e modelagem de processos no Setor de Gestão Administrativa e Financeira - JP do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21941?locale=pt_BR. Acesso em: 08 ago. 2022.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-45, jan.-mar., 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 08 ago. 2022.

PIAIA, M. L. *et al.* Proposal process management at the plant operation applied to the generating unit shutdown process of Itaipu Binacional. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 27, n. 1, p. 1-22, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/gp/a/J63gsrN7nXn4CrbScPxzkRP/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 08 ago. 2022.

RAMOS, K. H. C. *et al.* Dificuldades e benefícios da implantação da gestão de processos em

organização pública federal sob a ótica dos servidores. **Revista Gestão & Tecnologia**, Rebouças, v. 19, n. 4, p. 188-213, 2019. Disponível em: https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1593. Acesso em: 09 abr. 2023.

RIZZETTI, D. M. *et. al.* Padronização de Processos e Rotinas no Núcleo de Contole e Manutenção do Sistema de Pagamento. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 239-260, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tpa/article/view/22958/13549. Acesso em: 08 ago. 2022.

RIZZETTI, D. M. *et. al*. Padronização de Processos em uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira. **Caderno Profissional de Administração** – UNIMEP, Piracicaba, v. 6, n. 1, p. 169-187, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311486344_PADRONIZACAO_DE_PROCESSOS_EM_UMA_INSTITUICAO_PUBLICA_DE_ENSINO_SUPERIOR_BRASILEIRA. Acesso em: 09 abr. 2023.

ROSA, J. V. de A. da. **Padronização de processos administrativos de uma secretaria de curso de educação à distância UAB.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSC_12c21dea3c8d11649a376f2f523d06d6. Acesso em: 08 ago. 2022.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 09 de abr. de 2023.

SILVA, D. S. da. **Proposta de padronização de processos administrativos para a Divisão de Patrimônio de uma instituição federal de ensino superior.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/3886?mode=simple. Acesso em: 08 ago. 2022.

SILVEIRA, J. P. **Centralização das compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpel.edu.br/handle/prefix/8069?show=full. Acesso em: 08 de ago. de 2022.

SOUSA, M. *et al.* Avaliação de Ferramentas BPM: Uma Análise Comparativa de Soluções Comerciais. **RISTI – Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, Portugal, n. 35, p. 70-75, 2019. Disponível em: https://www.risti.xyz/issues/risti35.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089. Acesso em: 09 abr. 2023.

TOSAWA, S. H. **A padronização de fases internas do procedimento licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, dentro do sistema de compras da UTFPR**. Dissertação

(Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4092?mode=simple. Acesso em: 09 abr. 2023.

VALLADAS, P. A. **A sistematização do processo de compras do almoxarifado de uma organização pública de saúde: uma aplicação no Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)**. Maceió, 2019. Disponível em: https://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/7334. Acesso em: 09 abr. 2023.

XAVIER, F. B. **Proposta de mapeamento de processos do Núcleo de Execução Orçamentária da pós-graduação de uma universidade pública federal no estado do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019. Disponível em: https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/6428. Acesso em: 09 abr. 2023.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 – Questionário para mapeamento da situação atual dos processos, problemas e possíveis necessidades de melhorias

Diretoria/Coordenadoria/Setor:

Macroprocesso Analisado:

1. Quais processos são executados para realizar compras e aquisições dentro do órgão?
2. Descreva o passo a passo como os referidos processos são executados.
3. Quais as atribuições da Diretoria/Coordenadoria/Setor/Divisão nesses processos?
4. O setor possui os seus processos mapeados? Se sim, de que maneira?
5. Há comunicação com os setores envolvidos nos processos no intuito de ter uma visão interfuncional do produto a ser entregue e das suas responsabilidades?
6. Existe algum documento de padronização dos processos?
7. O mapeamento dos processos e a confecção de um manual trariam benefícios?
8. Quais melhorias poderiam ser obtidas com a utilização de um manual para os processos executados pelo órgão?
9. Resultados esperados (apontar quais resultados podem ser obtidos através do mapeamento dos processos e da utilização de um manual).

Recebido em: 16/10/2023

Aceito em: 01/08/2024

DOI: https://zenodo.org/uploads/15121696