

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

LAYSE DE FRANÇA SILVA

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A GESTÃO DE PROCESSOS: MAPEAMENTO E  
PADRONIZAÇÃO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE  
MACEIÓ/AL**

Maceió/AL

2023

LAYSE DE FRANÇA SILVA

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A GESTÃO DE PROCESSOS: MAPEAMENTO E  
PADRONIZAÇÃO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE  
MACEIÓ/AL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas – PROFIAP/UFAL.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Renato Luís Pinto Miranda

Maceió  
2023

## AGRADECIMENTOS

Iniciar os agradecimentos desta dissertação não é fácil, pois muitos foram aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para sua concretização.

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por me dar forças para conseguir concluir o mestrado, mesmo em meio a tantas outras responsabilidades e dificuldades da vida.

Agradeço a minha família, a meu pai Jinaldo e minha mãe Laurice, minha base, por serem força em meio ao caos e meu porto seguro quando sempre preciso. A minhas irmãs, Joice e Jéssica, por todo carinho, incentivo e apoio de sempre, por estarem sempre comigo em todas as fases da vida. E a minha sobrinha, Aylle, que mesmo sem saber, torna minha vida mais leve e feliz. Amo vocês!

Ao meu noivo, Júnior, por todo amor e por sempre me apoiar, incentivar e não me deixar desistir do mestrado, nas inúmeras vezes que pensei. Seu apoio foi fundamental para eu chegar até aqui. Sem você eu não teria conseguido! Te amo e te amarei sempre!

Ao meu orientador, por toda orientação, disponibilidade e compreensão que sempre teve comigo, me incentivando a continuar mesmo nos momentos de angústias e incertezas. Eu não teria conseguido sem o seu apoio e contribuição.

Aos professores da banca de qualificação e de defesa, pela disponibilidade e pelas contribuições que enriqueceram ainda mais minha dissertação.

A UFAL, ao PROFIAP/UFAL e a todos os professores, pela oportunidade de cursar um mestrado, na universidade pública a qual tenho um carinho imenso desde a graduação. O bom filho à casa torna, e espero voltar mais vezes.

Aos colegas da turma que tornaram a caminhada mais leve, mesmo em meio a tantas dúvidas, dificuldades e correrias. Em especial à minha amiga Aldianne, parceira durante grande parte do curso nas aulas, trabalhos, artigos, bem como nas alegrias e nas angústias que passamos, compartilhando uma palavra amiga sempre que necessário.

À Secretaria Municipal de Educação de Maceió, onde sou servidora pública, em especial aos servidores que colaboraram com a dissertação, através de entrevistas ou dados pertinentes, contribuindo para o desenvolvimento e conclusão da pesquisa.

E a todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, para esta conquista.

## RESUMO

A Administração pública busca a celeridade das suas ações e procedimentos, objetivando acompanhar as mudanças ocorridas no cenário em que ela está inserida e atender as necessidades da sociedade. As instituições públicas, ao buscarem melhorias no seu desempenho, necessitam de novas ferramentas que se adequem ao modelo de gestão ora vigente e contribuam para a melhoria de seus resultados. Diante disso, a presente pesquisa 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 breve 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, a pesquisa 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 a respeito do tema. Trata-se de um produto técnico-científico que foi precedido de uma pesquisa aplicada e qualitativa, descritiva e exploratória, tendo a pesquisa bibliográfica e documental como procedimentos técnicos utilizados. Foram realizadas entrevistas com servidores envolvidos nos presentes processos, com o intuito de verificar as necessidades e problemas existentes, bem como verificar se o mapeamento e padronização dos procedimentos são necessidades reais. A partir daí, foi possível definir o fluxo atual dos processos de compras e licitações da SEMED (As Is), para a partir das inovações trazidas pela nova legislação, identificar as possíveis melhorias, propondo um Manual de Compras e Licitações a ser seguido por todo o órgão, apresentando as principais diretrizes necessárias aos processos, orientando os servidores envolvidos para a melhor execução dos mesmos, além de outras ações que podem contribuir para um processo mais célere e eficiente na gestão pública municipal. Nesse sentido, foi identificado que mapear processos é uma necessidade atual diante da morosidade dos trâmites e necessidade de celeridade dos processos, visto que tratam-se de objetos necessários ao dia a dia da atividade-fim do órgão e assim a proposição do manual busca contribuir para a melhoria dos processos executados e para a eficiência da gestão pública municipal.

**Palavras-chave:** Gestão por processos; Padronização; Compras e licitações; gestão pública municipal.

## ABSTRACT

Public Administration seeks to speed up its actions and procedures, aiming to monitor changes occurring in the scenario in which it operates and meet the needs of society. Public institutions, when seeking improvements in their performance, need new tools that adapt to the current management model and contribute to improving their results. In view of this, this research proposes 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 Tenders and Contracts Law, Law No. 14,133/2021, within the scope of the Municipal Department of Education (SEMED) of Maceió/AL. Initially, a brief contextualization was carried out on 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 research addresses public management models, process management, process mapping and process standardization, in the context of purchasing and bidding, considering the new legislation on the topic. It is a technical-scientific product that was preceded by 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 present processes, with the aim of verifying existing needs and problems, as well as verifying whether the mapping and standardization of procedures are real needs. From there, it was possible to define the current flow of SEMED's purchasing and bidding processes (As Is), so that, based on the innovations brought about by the new legislation, possible improvements could be identified, proposing a Purchasing and Bidding Manual to be followed by the entire the body, presenting the main guidelines necessary for the processes, guiding the employees involved to better execute them, in addition to other actions that can contribute to a faster and more efficient process in municipal public management. In this sense, it was identified that mapping processes is a current need given the slowness of the procedures and the need for speedy processes, as they are objects necessary for the day-to-day activities of the body and thus the proposal of the manual seeks to contribute to improve the processes carried out and the efficiency of municipal public management.

**Keywords:** Management by processes; Standardization; Purchases and tenders; municipal public management.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Volume de processos licitatórios da SEMED.....	13
Quadro 2 - Tempo médio da tramitação de processos.....	15
Quadro 3 - Breve histórico dos regulamentos de compras públicas.....	31
Quadro 4 - Conceituação e caracterização dos princípios analisados.....	40
Quadro 5 - Comparativo entre os dois normativos principais.....	41
Quadro 6 - Quadro metodológico de classificação da pesquisa.....	64
Quadro 7 - Principais resultados das entrevistas exploratórias.....	75
Quadro 8 - Símbolos utilizados nos fluxogramas.....	78

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Conceito de processo organizacional.....	44
Figura 2 - Ciclo de vida BPM.....	50
Figura 3 - Fases da metodologia da pesquisa.....	65
Figura 4 - Fases de elaboração do produto técnico-científico.....	66

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALICC - Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió  
ARSER - Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados  
BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
BPM - Business Process Management (Gerenciamento de Processos de Negócio)  
BPMN - Business Process Model and Notation  
CEL - Comissão Especial de Licitação  
CGGA - Coordenação Geral de Governança e Administração  
CMEI - Centros Municipais de Educação Infantil  
CGRNCP - Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas  
CPL - Comissão Permanente de Licitações  
DGAGP - Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas  
EJAI - Educação de Jovens, Adultos e Idosos  
ETP - Estudo Técnico Preliminar  
Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização  
NGP - Nova Gestão Pública  
NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos  
MPF - Ministério Público Federal  
NPM - New Public Management  
PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas  
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse  
PGM - Procuradoria Geral do Município  
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas  
SEGES/ME - Secretaria de Gestão/Ministério da Economia  
SEGES/MGI - Secretaria de Gestão/Ministério da Gestão e Inovação  
SEMED - Secretaria Municipal de Educação  
SMCI - Secretaria Municipal de Controle Interno  
SUPE - Sistema Unificado de Processo Eletrônico  
SRP - Sistema de Registro de Preços  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TR - Termo de Referência

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1.1 PROBLEMATIZAÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1.2 OBJETIVOS</b>	<b>17</b>
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos específicos	17
<b>1.3 JUSTIFICATIVA</b>	<b>17</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>20</b>
2.1 Administração Pública brasileira e sua evolução histórica	21
2.2 Compras públicas	27
2.3 Nova lei de licitações e alguns princípios essenciais ao novo arranjo organizativo	33
2.4 Gestão de processos em órgãos públicos	42
2.4.1 Mapeamento de processos	52
2.4.2 Padronização de processos	56
2.4.2.1 Padronização de processos de compras e licitações	58
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>61</b>
3.1 Caracterização da pesquisa	62
3.2 Delimitação da pesquisa	64
3.2.1 Secretaria Municipal de Educação de Maceió	66
3.3 Descrição da situação problema	72
3.4 Técnicas e instrumentos de coleta de dados	73
3.5 Técnicas de análise de dados	76
<b>4 RESULTADOS</b>	<b>78</b>
<b>5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO</b>	<b>111</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>115</b>
<b>APÊNDICE 1 - Questionário Inicial (Fase exploratória)</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE 2 - Matriz Analítica</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE 3 - Questionário para mapeamento da situação atual dos processos, problemas e possíveis necessidades de melhorias</b>	<b>123</b>

## 1 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 necessariamente significa que os modelos foram melhorando de um para o outro, mas sim que houve uma urgência em se adequar às novas 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, mas que será melhor abordada em tópico próprio da presente pesquisa.

Além disso, deriva desse contexto o modelo de Governança Pública, conceituado pelo Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas do Tribunal de Contas da União (2020) a partir da aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle, possibilitando a avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação por parte da instituição pública e de seus stakeholders. Esse modelo permite a melhoria do desempenho das organizações públicas, ao elevar as chances de se ter bons resultados na execução dos serviços e políticas públicas oferecidas aos cidadãos, sem necessariamente criar mais controle e burocracia, pelo contrário, propicia a formação de um contexto favorável à entrega de bons resultados, eliminando controles desnecessários aos processos (COSTA ET AL., 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019; TCU, 2020).

As instituições públicas, ao buscarem melhorias no seu desempenho, necessitam de novas ferramentas que se adequem ao modelo de gestão ora vigente, e com isso 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 de exigir integridade e conhecimento técnico dos gestores públicos. 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 (CASTRO; REZENDE, 2019; SILVEIRA, 2021; BOECHAT, 2022).

Silveira (2021) também aborda os problemas estruturais que os processos licitatórios podem apresentar, como falta de mão de obra qualificada, falta de conhecimento das fases processuais definidas por normativos legais, ausência de planejamento, bem como 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 onde foi aplicada a presente pesquisa para elaboração do produto técnico científico como proposta de intervenção para o problema analisado. A SEMED 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 por meio dos serviços educacionais.

A educação objetiva ser um instrumento de transformação social, sendo assim importante que haja a otimização do gasto público, de modo a aplicar os recursos em políticas públicas educacionais mais eficazes, através de processos céleres e eficientes de compras e licitações públicas, favorecendo os direitos constitucionalmente assegurados à sociedade.

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.

Carvalho (2019) discute os processos relacionados à licitação dos bens e serviços necessários às atividades das instituições públicas, enfatizando a importância de compras eficientes para seu bom funcionamento, além de citar a presença de fraquezas dentro das organizações que dificultam os processos de compras, como problemas no planejamento dos processos de compras e a alta rotatividade dos servidores nas organizações públicas, levando a constantes necessidades de capacitação e treinamento na área.

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).

Apesar disso, a área de gestão por processos também encontra diversas contradições e impasses na busca pela eficiência das organizações públicas, bem como no atendimento aos aspectos legais instituídos, por serem apontadas como burocráticas e apresentar distanciamento do cidadão. Em contrapartida, para alcançar a celeridade dos processos não se pode deixar de lado os princípios inerentes ao setor público, como isonomia, supremacia do interesse público e eficiência (CARVALHO; SOUSA, 2017; AUGUSTO ET. AL, 2021).

A gestão por processos possui grande importância para a governança pública, através da utilização de diversas ferramentas pelos gestores públicos, na busca pela eficiência e legitimidade nas decisões e ações públicas. Além disso, oferece metodologias que influenciam na governança pública, de modo a contribuir para o desempenho dos processos executados pelos gestores públicos nas organizações, o que contribui para o alcance do princípio da eficiência, além de permitir a melhor visualização dos processos, facilitando a identificação de gargalos e a busca de melhoria dos processos (AUGUSTO ET. AL, 2021).

Diante desse contexto percebe-se a importância de se ter processos céleres e eficientes no âmbito da gestão pública, e devido a grande importância que as licitações têm para as diversas áreas do Estado e na busca de políticas públicas eficientes, como as da área da educação, faz-se necessária a utilização de ferramentas que contribuam para o alcance efetivo das estratégias traçadas.

A eficiência então torna-se útil ao presente contexto, levando-se em conta a necessidade de atendimento às demandas sociais da educação e finalidades da administração pública em menor tempo e custo, considerada a escassez de recursos disponíveis para o atendimento das inúmeras políticas públicas indispensáveis à sociedade, com o intuito de melhorar a qualidade da educação municipal.

Nesse sentido, o entendimento do processo de compras públicas e a compreensão das mudanças decorrentes do surgimento de uma nova legislação a respeito do tema podem ser consideradas imprescindíveis para a aquisição de bens ou serviços de qualidade de forma mais célere, de modo a promover a eficiência e a obtenção do menor custo para a Administração Pública. Isto porque sabe-se que processos na gestão pública são lentos e complexos, o que leva a necessidade da compreensão dos trâmites processuais, através do seu desenho e padronização, a fim de alcançar a eficiência e resultados esperados.

Entendendo a necessidade da Administração em gerenciar seus processos de forma eficiente, pretendeu-se realizar uma análise a respeito dos processos de compras públicas em

um órgão da administração pública municipal. Conforme o exposto, viu-se que em virtude dos processos serem lentos e difíceis na gestão pública, a gestão de processos seria uma facilitadora na flexibilização dos mesmos.

## **1.1 PROBLEMATIZAÇÃO**

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED), lócus do presente estudo, por ser um órgão público, vinculado à Prefeitura Municipal de Maceió e que tem por finalidade formular e garantir a política municipal de educação, necessita de processos céleres e eficientes para a realização de seus objetivos e metas. Para que a SEMED alcance suas finalidades definidas, ela realiza diversas compras e aquisições que precisam ser eficientes, como aquisição de merenda escolar, transporte escolar, livros, entre outros, disponibilizados aos estudantes e a todos os envolvidos na educação pública municipal diante da necessidade existente.

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.

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. Essa definição torna-se essencial em virtude da demanda de otimização dos recursos públicos disponíveis, para o seu adequado planejamento e atendimento das necessidades de manutenção da viabilidade econômica das aquisições.

Os procedimentos licitatórios da SEMED eram realizados por meio da Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados - ARSER até maio de 2022, quando foi instituída a Comissão Permanente de Licitações - CPL no âmbito da SEMED, com competência para adotar as medidas cabíveis à viabilização dos procedimentos licitatórios de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, por meio do Decreto nº 9.202, em 06 de maio de 2022. A criação da presente comissão se deu em decorrência da Semed concentrar 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, bem como pela necessidade de descentralização dos procedimentos licitatórios que antes eram concentrados na ARSER, com o objetivo de garantir maior eficiência e celeridade no atendimento às necessidades do público alvo atendido pela educação municipal.

Em novembro de 2022, houve a revogação do decreto que criou a CPL, bem como foi promulgado um novo decreto, criando a Comissão Especial de Licitação – CEL, no âmbito da SEMED, com a competência para adotar as medidas cabíveis à viabilização dos procedimentos licitatórios de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, no que houver **interesse exclusivo da SEMED (oriundos de fontes de recursos destinados à Educação)** para a plena execução de seus interesses e deveres, que também foi revogado, passando a Comissão a terminar apenas os trabalhos já iniciados. Com isso, vemos mudanças rápidas de entendimento conforme necessidades momentâneas de gestão.

Como dito, 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, como pode ser observado no Quadro 1 abaixo, e por isso tem-se a necessidade de garantir maior eficiência e celeridade no atendimento às necessidades do público alvo atendido pela educação municipal.

QUADRO 1 - VOLUME DE PROCESSOS LICITATÓRIOS DA SEMED

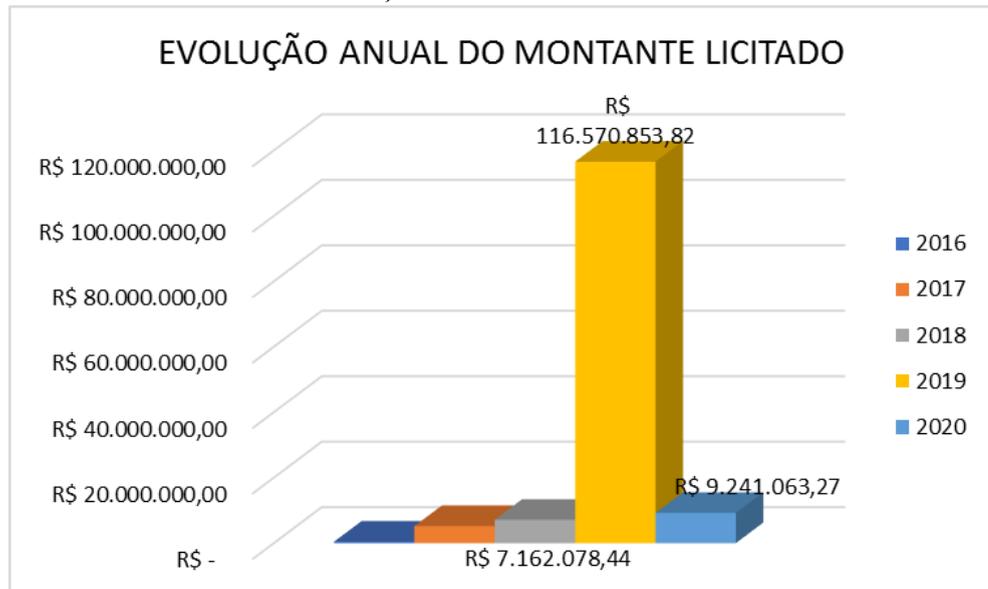
ANO	Nº	TIPO	OBJETO	VALOR
2017	107/2017	Pregão Eletrônico	Serviços gráficos / Pastas	R\$ 22.000,00
2017	69/2017	Pregão Eletrônico	Aquisição de utensílios de cozinha	R\$ 2.866.586,20
2017	24/2017	Pregão Eletrônico	Limpeza e conservação predial	R\$ 2.237.758,41
2017	3/2017	Pregão Eletrônico	Confecção de material gráfico	R\$ 14.958,00
2017	1/2017	Pregão Eletrônico	Aquisição de ventiladores	R\$ 93.645,60
<b>TOTAL ANO 2017</b>				<b>R\$ 5.234.948,21</b>
2018	134/2018	Pregão Eletrônico	Kit de Fardamento Escolar e Tênis	R\$ 7.144.283,65
2018	144/2018	Cotação Eletrônica	Confecção de Material Gráfico	R\$ 459,98
2018	125/2018	Cotação Eletrônica	Uniformes esportivos infantis	R\$ 7.350,00
2018	91/2018	Cotação Eletrônica	Máquinas fotográficas	R\$ 4.137,30
2018	88/2018	Cotação Eletrônica	Aquisição de bicicletas escolares	R\$ 1.548,69

2018	81/2018	Cotação Eletrônica	Claviculario completo para chaves	R\$ 1.275,92
2018	69/2018	Cotação Eletrônica	Garrafas térmicas e isotérmicas	R\$ 3.022,90
<b>TOTAL ANO 2018</b>				<b>R\$ 7.162.078,44</b>
2019	155/2019	Pregão Eletrônico	Serviços de transporte de alunos	R\$ 111.456.046,11
2019	72/2019	Pregão Eletrônico	Aquisição de tapetes	R\$ 19.599,82
2019	63/2019	Pregão Eletrônico	Eletrodomésticos e eletrônicos	R\$ 1.400.410,22
2019	24/2019	Pregão Eletrônico	Fornecimento de Mochila Escolar	R\$ 3.681.380,00
2019	43/2019	Cotação Eletrônica	Aquisição de Bicicletas.	R\$ 1.883,00
2019	25/2019	Cotação Eletrônica	Microfone de mão sem fio.	R\$ 2.500,00
2019	3/2019	Cotação Eletrônica	Leitor de Código de Barras.	R\$ 1.000,00
2019	2/2019	Cotação Eletrônica	Jogos, tapetes e colchonetes	R\$ 8.034,67
<b>TOTAL ANO 2019</b>				<b>R\$ 116.570.853,82</b>
2020	138/2020	Pregão Eletrônico	Acessórios para biblioteca	R\$ 66.080,20
2020	137/2020	Pregão Eletrônico	Eletrodomésticos e eletrônicos	R\$ 203.195,50
2020	132/2020	Pregão Eletrônico	Aquisição de condicionadores de ar	R\$ 134.698,00
2020	118/2020	Pregão Eletrônico	Caixas Arquivos	R\$ 27.900,00
2020	88/2020	Pregão Eletrônico	Kit merenda escolar	R\$ 63.440,00
2020	69/2020	Pregão Eletrônico	Manutenção Veicular	R\$ 318.680,00
2020	68/2020	Pregão Eletrônico	Material didático pedagógico	R\$ 4.869.977,02
2020	55/2020	Pregão Eletrônico	Brinquedos para playgrounds	R\$ 369.152,55
2020	1/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição, em caráter emergencial, de cestas básicas - COVID	R\$ 3.187.940,00
<b>TOTAL ANO 2020</b>				<b>R\$ 9.241.063,27</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Maceió.

Vale destacar a evolução do montante licitado ao longo dos anos, com ênfase ao ano de 2020, no qual foi realizado o pregão eletrônico nº 155/2019, referente a contratação de Serviços de transporte para os alunos da rede pública municipal, no montante de R\$ 111.456.046,11, aumentando assim, o volume anual de licitações da SEMED, comparado aos demais anos, conforme pode ser visualizado no gráfico 1 abaixo:

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO ANUAL DO MONTANTE LICITADO



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Maceió.

Além disso, vale salientar o tempo decorrido no trâmite processual para realização dos pregões do Quadro 1, os quais chegaram a demorar bastante desde a fase de planejamento das aquisições, com a abertura do processo até sua conclusão, conforme Quadro 2, com datas de início e fim do processo, consultadas no SUPE - Sistema Unificado de Processo Eletrônico, utilizado pelos órgãos e entidades vinculadas à Prefeitura Municipal de Maceió/AL:

QUADRO 2 - TEMPO MÉDIO DA TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS

ANO 2017					
Nº	TIPO	OBJETO	INÍCIO	FIM	TEMPO DE TRAMITAÇÃO
107/2017	Pregão	Serviços gráficos / Pastas	27/09/2016	18/11/2019	3 anos e 1 mês
69/2017	Pregão	Aquisição de utensílios de cozinha	12/03/2014	23/02/2018	3 anos e 11 meses
24/2017	Pregão	Limpeza e conservação predial	09/05/2014	12/12/2018	4 anos e 7 meses
3/2017	Pregão	Confecção de material gráfico	12/08/2016	15/05/2017	9 meses
1/2017	Pregão	Aquisição de ventiladores	01/04/2016	06/07/2017	1 ano e 3 meses
ANO 2018					
134/2018	Pregão	Kit de Fardamento Escolar e Tênis	11/10/2018	20/09/2019	11 meses
144/2018	Cotação	Confecção de Material Gráfico	10/10/2018	05/12/2018	2 meses
125/2018	Cotação	Uniformes esportivos infantis	06/09/2018	20/12/2018	3 meses

91/2018	Cotação	Máquinas fotográficas	01/08/2018	06/02/2019	6 meses
88/2018	Cotação	Aquisição de bicicletas escolares	13/04/2018	11/12/2018	8 meses
81/2018	Cotação	Claviculario completo para chaves	25/07/2018	18/12/2018	5 meses
69/2018	Cotação	Garrafas térmicas e isotérmicas	12/03/2018	07/01/2019	10 meses
<b>ANO 2019</b>					
155/2019	Pregão	Serviços de transporte de alunos	22/06/2017	29/09/2021	4 anos e meses
72/2019	Pregão	Aquisição de tapetes	05/11/2018	25/09/2019	10 meses
63/2019	Pregão	Eletrodomésticos e eletrônicos	18/12/2017	18/12/2019	2 anos
24/2019	Pregão	Fornecimento de Mochila Escolar	12/11/2018	23/09/2019	10 meses
43/2019	Cotação	Aquisição de Bicicletas	14/02/2019	15/05/2019	3 meses
25/2019	Cotação	Microfone de mão sem fio	15/02/2019	22/01/2020	11 meses
3/2019	Cotação	Leitor de Código de Barras.	05/11/2018	15/04/2019	5 meses
2/2019	Cotação	Jogos, tapetes e colchonetes	19/09/2018	21/05/2019	8 meses
<b>ANO 2020</b>					
138/2020	Pregão	Acessórios para biblioteca	19/08/2020	03/11/2021	1 ano e 2 meses
137/2020	Pregão	Eletrodomésticos e eletrônicos	16/07/2019	24/03/2021	1 ano e 8 meses
132/2020	Pregão	Aquisição de condicionadores de ar	10/07/2020	25/03/2021	8 meses
118/2020	Pregão	Caixas Arquivos	19/11/2019	12/08/2021	1 ano e 9 meses
88/2020	Pregão	Kit merenda escolar	08/04/2020	05/07/2022	2 anos e 3 meses
69/2020	Pregão	Manutenção Veicular	19/11/2019	23/04/2021	1 ano e 5 meses
68/2020	Pregão	Material didático pedagógico	07/05/2019	19/07/2021	2 anos e 2 meses
55/2020	Pregão	Brinquedos para playgrounds	07/05/2019	08/09/2021	2 anos e 4 meses
1/2020	Dispensa	Aquisição, em caráter emergencial, de cestas básicas - COVID	19/03/2020	22/03/2021	1 ano

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Maceió.

Assim, a presente pesquisa analisou como ocorre o fluxo dos processos relacionados a compras e licitações da SEMED, tendo como escopo os processos licitatórios, para sugestão

do novo fluxo processual condizente com as mudanças trazidas pela nova legislação, propondo um Manual de Compras e Licitações, de modo a orientar todos os processos e setores envolvidos.

Diante disso, foi importante identificar os gargalos que dificultam o andamento dos processos, através do mapeamento dos mesmos, permitindo uma melhor visualização do processo e dos riscos envolvidos em cada etapa.

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?

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar como as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos vem impactando nos fluxos processuais de compras e licitações da SEMED, com a finalidade de propor um manual de padronização de processos das compras públicas.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Para que se possa alcançar o objetivo geral tem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Abordar o processo de compras públicas no atual contexto da Administração Pública brasileira;
- b) Identificar como as mudanças trazidas pela Nova lei de Licitações e Contratos impactam nesse processo;
- c) Analisar a importância da gestão de processos e da padronização de processos administrativos para a Administração Pública;
- d) Mapear a situação atual dos processos de compras e licitações da SEMED, identificando os gargalos existentes;
- e) Propor um Manual de Compras e Licitações contendo ações de melhorias e sugestões para redesenho dos processos, segundo as mudanças da nova lei de licitações.

## **1.3 JUSTIFICATIVA**

A utilização da padronização dos processos nas instituições públicas, decorrente da realização de mapeamento do fluxo necessário a ser seguido, contribui para elucidar os procedimentos pertinentes, de modo a orientar os servidores envolvidos direta ou indiretamente nas suas etapas, pois diversos são os problemas encontrados no decorrer dos trâmites necessários a contratação de bens e serviços, como lentidão, falta de planejamento, dificuldades na instrução processual, burocracia, falta de conhecimento técnico, entre outros.

A presente pesquisa propõe-se a entender o fluxo de informações necessárias ao processo de contratações públicas, de modo a organizá-lo de maneira clara e objetiva, considerando as exigências e inovações trazidas pela nova legislação, contribuindo para o melhor planejamento das compras, de modo a se ter uma melhor gestão do recurso público, possibilitando a diminuição da burocracia processual e tornando o processo mais célere.

Em contrapartida, devido ao tamanho de muitas organizações que possuem diversos agentes públicos e setores envolvidos na tramitação dos processos, leva a importância de uma melhor interação entre eles e mais agilidade nas ações, bem como a necessidade também de definições claras das atribuições e responsabilidades de cada setor.

Algumas lacunas e limitações foram identificadas na realização da pesquisa, entre elas a pouca literatura acerca da gestão de processos e da utilização de ferramentas da área em organizações públicas, especificamente em âmbito municipal, por possuir particularidades próprias ocasionadas por questões legais e culturais, como burocracia e menor flexibilidade. Apesar da área estar em expansão, vê-se mais pesquisas em âmbito privado, devido principalmente às características inerentes às instituições públicas (CÂMELO, 2019).

O estudo também trouxe outras 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. Apesar da dificuldade, foi possível obter as informações necessárias à realização da presente pesquisa.

Diante do presente contexto, a pesquisa justifica-se pela relevância científica e social trazida pelo estudo, por abordar um tema atual e que vem sempre evoluindo e trazendo novas mudanças na legislação a serem seguidas por todos que executam tais contratações públicas, além de buscar propor melhorias para o andamento dos processos nas instituições públicas de maneira particular e geral, tendo assim implicações práticas que a justificam.

A escolha do referido objeto de estudo, a Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, se dá em virtude da mesma ser uma indutora da educação municipal e contribuir para a condução das políticas públicas importantes para o desenvolvimento da sociedade,

precisando assim de processos céleres e eficientes, para seu bom funcionamento, de modo a suprir suas necessidades no tempo, lugar e de maneira correta.

Além disso, a pesquisa tem importância para uma melhor gestão dos recursos públicos, de modo a realizar compras planejadas e que supram as necessidades atuais e urgentes para a eficiência das políticas públicas que a sociedade necessita, visto que a Semed possui um grande volume de licitações realizadas, conforme observado no quadro do tópico anterior, então um manual de compras e licitações pode ajudar a desobstruir o fluxo.

Uma das fundamentações para o referido estudo é a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos, em 01 de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitações e contratos no âmbito da Administração Pública direta, autarquias e fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A sobrevinda dessa norma prevê um período de transição, com a concomitância de dois diplomas legais sobre o tema. Segundo previsto na nova legislação, a Lei anterior (nº 8.666/1993) será revogada somente após dois anos da publicação oficial deste novo diploma, ou seja, em abril de 2023.

Além disso, as organizações necessitam seguir padrões, que visem a melhor eficiência e efetividade de seus processos, principalmente quanto aos processos de compras e licitações, para com isso obter a otimização desses procedimentos administrativos. Ao formalizar e unificar os processos, visando compras públicas mais inteligentes e eficientes, os processos se destinam ao alcance das finalidades da política pública pré-definida ou da aquisição de bens e serviços destinados à população.

Todo processo administrativo nas instituições públicas necessita de executores com conhecimento técnico e competências na área, e com as compras e licitações não é diferente. Faz-se necessário que os servidores tenham o conhecimento necessário para a eficiência na execução processual, e tendo isso documentado e padronizado torna mais prático e uniforme.

Diante disso, vale destacar a importância da padronização dos processos nas organizações, conforme evidencia a portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que prevê entre as diretrizes da governança nas contratações públicas a “padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente”.

Outro ponto a ser destacado é o fato de ocorrer muita rotatividade de pessoal no que diz respeito aos servidores envolvidos no processo de compras e licitações, tanto pela mudança de gestão decorrente das eleições municipais, como também por outros motivos pessoais dos servidores, dificultando o processo, pela quebra de padronização na execução dos processos,

pois com a chegada de uma nova pessoa, a mesma pode não ter conhecimento sobre os procedimentos necessários a serem realizados para sua legalidade e efetividade.

Além do exposto, a pesquisa e seu produto técnico científico também se tornam relevantes devido à experiência profissional da autora, referente a compras e licitações, decorrente de sua atuação como servidora pública da SEMED, locus da presente pesquisa e intervenção, no cargo de Administradora, lotada na Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA do referido órgão. Assim, ao atuar na referida Coordenação, foi possível obter maior conhecimento dos processos de compras públicas, de modo a identificar as dificuldades e lacunas existentes, devido à dificuldade em se obter uma informação necessária, bem como a falta de padronização dos processos.

Nesse contexto, com o intuito de aprimorar os procedimentos administrativos, torna-se necessário um estudo acerca da situação atual da SEMED, bem como a visão dos atores envolvidos no processo, para assim propor um Manual de Compras e Licitações, de modo a suprir as necessidades de orientação e padronização, sendo um instrumento útil na eficiência dos processos, para uma maior racionalidade no planejamento e tomada de decisão pública.

Face o exposto, recomenda-se pesquisas futuras que tratem da qualidade, eficiência e eficácia decorrentes da padronização dos processos no âmbito da administração pública, demonstrando os resultados que a padronização dos processos pode gerar para o setor, órgão ou até para a sociedade, devido à possíveis melhorias na execução de políticas públicas.

Além disso, estudos que demonstrem experiências de outros órgãos que tenham seus processos efetivamente padronizados, de modo que ao evidenciar suas experiências práticas possam influenciar outras empresas públicas para tal utilização de boas práticas, apresentando assim, contribuições relevantes para avanços na Administração Pública.

A pesquisa está estruturada em cinco seções que podem ser sumarizadas da seguinte forma: a primeira trata-se desta parte introdutória, que traz o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa; na segunda tem-se a fundamentação teórica; a terceira traz os procedimentos metodológicos adotados; a quarta refere-se aos resultados da pesquisa, a quinta diz respeito à proposta de intervenção para a pesquisa, e por fim, as considerações finais.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Nesta seção são apresentados conceitos acerca da Administração Pública Brasileira e sua evolução histórica, a fim de contextualizar o cenário das mudanças normativas nos

processos licitatórios. A partir daí, são trazidos conceitos de compras públicas e a nova lei de licitações, dando ênfase aos princípios do planejamento, eficiência e segregação de funções, bem como a respeito da gestão de processos em órgãos públicos, mapeamento e padronização de processos.

## **2.1 Administração Pública brasileira e sua evolução histórica**

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; GOMES, 2019).

Diante disso, o segundo modelo de administração pública, o modelo burocrático, não mais suprimindo as exigências atuais da sociedade, esta passa a exigir um modelo de gestão pública mais voltada às práticas da administração privada, devido a 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; 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 (traços gerencialistas) passa a ser predominante, mas sem deixar de existir as premissas básicas da gestão burocrática, como a imparcialidade, impessoalidade e legalidade, por exemplo. A partir da instituição desse novo modelo passa-se a priorizar a eficiência nas ações públicas, bem como a busca pela qualidade do serviço prestado e o melhor uso dos recursos públicos disponíveis (BRESSER-PEREIRA, 1996; TOSAWA, 2019).

A necessidade de aumentar a eficiência estatal influenciou a ascensão desse novo modelo gerencial, introduzindo no setor público a lógica do foco nos resultados, pois a Nova Administração Pública adota a utilização de ferramentas oriundas do setor privado. Osborne e Gaebler (1992) abordam o foco nos resultados ao listar os 10 mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficiente, pois um dos mandamentos é a caracterização do governo de resultados, no qual o governo deve substituir o foco no controle de entradas para o controle de saídas/resultados e seus impactos, adotando assim a administração por objetivos (SECCHI, 2009; COSTA ET AL., 2018).

A Nova Administração Pública, por ter foco nos resultados, ao elaborar o planejamento estratégico implica a necessidade desta ser orientada por metas e indicadores de

desempenho. Assim, a gestão por resultados caracteriza-se como uma excelente ferramenta para a efetividade das políticas públicas (ABRUCIO, 2007; MOTTA, 2013).

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).

O novo modelo busca realizar a gestão dos recursos disponíveis de maneira a associá-los aos objetivos e estratégias definidas inicialmente, bem como busca alcançar as políticas públicas pré-definidas e a eficiência na condução dos processos de gestão e para isso utilizam-se de ferramentas e técnicas gerenciais relacionando-os com características como descentralização, gestão baseada em resultados, flexibilidade e dinamismo (OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014; VALLADAS, 2019).

Soriano et al. (2021) abordam a eficiência enfatizando a sua utilização em diversas áreas do conhecimento, como um parâmetro de aplicação dos recursos públicos disponíveis para alcance das finalidades a que as instituições se destinam, ao tempo em que a definem como sendo uma maneira de medida de comparação entre os resultados observados e o padrão de excelência definido inicialmente.

A eficiência está relacionada à ótima utilização dos recursos públicos disponíveis e diversos autores abordam a sua conceituação. Um dos conceitos trazidos por Silva e Crisóstomo (2019) é a relação da eficiência com a maximização da produção ao tempo em que minimiza-se os recursos empregados, relacionando a eficiência aos meios utilizados para se chegar ao objetivo final.

Os autores ainda fazem referência ao contexto brasileiro ao trazerem mais um conceito de eficiência, já que a mesma aparece como um dos princípios constitucionais pelos quais a administração pública é regida. Nesse sentido, a eficiência está relacionada à capacidade do Estado em fornecer bens e serviços de qualidade aos cidadãos de modo a garantir o bem-estar de todos, junto a melhor utilização dos recursos existentes, a fim de dinamizar as áreas prioritárias e urgentes (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019).

Bechara e Costa (2019) relacionam o conceito de eficiência com mais dois outros conceitos: eficácia e efetividade. Para os autores, eficiência seria alcançar resultados mais elevados com a menor utilização dos recursos disponíveis. Já a eficácia está relacionada à capacidade de fazer as coisas de maneira correta, com foco nos resultados que serão

alcançados, relacionando metas alcançadas com metas pretendidas. Enquanto que a efetividade seriam os impactos e transformações geradas através das ações desenvolvidas.

Já a instituição da eficiência como princípio, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, deve-se ao fato de se observar claramente a importância de tornar expressa a necessidade que a Administração Pública apresentava para aumentar seu desempenho e resultados diante de recursos disponíveis. Gonçalves e Luciani (2020) avaliam o referido princípio sob a ótica constitucional, relacionando-o com o alcance dos direitos fundamentais e como um mecanismo de controle da discricionariedade presente no âmbito público, o que pode tornar ainda mais precisa a responsabilização do agente público na busca tanto pelo resultado como pelo processo em si.

A promulgação desta Emenda Constitucional nº 19/1998 trazendo o princípio da eficiência para o rol dos princípios basilares da administração pública, 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, mediante a melhor utilização de recursos, alinhado à melhoria da prestação dos serviços públicos (ARAÚJO; BUSSINGUER, 2020).

A Nova Administração Pública ou Administração pública gerencial surge nesse sentido com o intuito de minimizar falhas de modelos anteriores, aplicando práticas gerenciais, de forma a buscar um melhor desempenho da administração pública e de sua prestação de serviços, a qual apresentava cada vez mais necessidades de exercer suas políticas públicas com mais agilidade e flexibilidade, bem como realizar ajustes das contas públicas e melhorar a prestação de serviços públicos, em resposta à crise pela qual o Estado estava passando (OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014).

Abrucio (2007) também analisa a trajetória recente da gestão pública brasileira realizando um balanço crítico e tratando da renovação da agenda de reformas pelo qual se passou, evidenciando os problemas de gestão que ainda persistem. O autor enfatiza que não há uma oposição completa entre o modelo burocrático e as novas formas de gestão, pois isolar cada modelo daria uma visão de etapas aos modelos, levando a pensar que uma etapa substitui a outra, o que não é correto afirmar, já que trata-se de um movimento dialético, havendo ao mesmo tempo criação de novos instrumentos de gestão e incorporação de aspectos anteriores do modelo weberiano.

O novo modelo surgiu como uma alternativa a fim de substituir o modelo burocrático, buscando romper com a rigidez burocrática da gestão pública e a ineficiência observada,

apresentando uma baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como recebia inúmeras críticas dos cidadãos devido a burocracia retratada. Porém, não se conseguiu superar os antigos modelos de administração pública, pois modelos atuais ainda seguem apresentando características dos modelos patrimonialista e burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Paes de Paula (2005) aborda os princípios pelos quais a Nova Administração Pública é regida. Com princípios do gerencialismo, esse novo modelo de gestão apresenta características como a profissionalização e ferramentas utilizadas no setor privado. Essas novas características exigem mudanças nas políticas e práticas de gestão pública e no desenho das organizações, em busca de novos diálogos e práticas semelhantes ao do setor privado, para aperfeiçoamento das esferas de governo (SECCHI, 2009; BLONSKI ET AL., 2017; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Esse novo modelo organizacional surgiu em decorrência das críticas ao modelo anterior, considerado inadequado 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, reavaliando a execução de seus processos e os resultados decorrentes. O novo modelo, pós-burocrático, surge como uma nova estratégia e se utiliza de valores como eficiência, eficácia e competitividade para a estruturação e prática de gestão pública compatíveis com o contexto atual (SECCHI, 2009; BLONSKI ET AL., 2017; TEIXEIRA; 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. Isso acontece em virtude da aplicação do critério de eficiência nessas organizações apresentar complexidade diversa das organizações privadas, com outros fatores e condicionantes envolvidos, na qual busca-se o lucro como resultado, enquanto que nas organizações públicas têm-se grande dificuldade em se estabelecer os valores que serão buscados. Assim, há a inviabilidade de se obter a percepção de todos os envolvidos na escolha dos resultados, bem como há o problema da comparabilidade das políticas com prioridades distintas.

Ainda, um novo contexto é observado no âmbito da evolução dos modelos de Administração Pública brasileira, que é a transposição paradigmática da Nova

Administração Pública para a Governança Pública, conceito esse relacionado principalmente a ação que os órgãos de controle vêm exercendo em busca do aumento dos níveis de governança na administração pública, bem como trazendo a governança como uma ferramenta para a prática da efetividade político-administrativa (RASCHENDORFER; FIGUEIRA; FURTADO, 2022; SANTOS; SOUZA, 2022).

Raschendorfer, Figueira e Furtado (2022) ainda abordam o conceito de governança pública como sendo a base do paradigma mais atual da Administração Pública, tendo a ética, transparência, confiança e meios de combate à corrupção como sendo os princípios essenciais ao modelo. Assim, busca-se a criação de valor público e a modernização da gestão pública, buscando cada vez mais a coesão entre os atores envolvidos (Estado e Sociedade) e as partes interessadas, fortalecendo a democracia e o conceito de cidadania.

Com a evolução dos modelos de Administração Pública, 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 de que necessitam, pois, a administração pública desempenha suas compras de materiais e contratações de serviços através de compras públicas que se fundamentam em uma ampla gama de legislações vigentes. As compras públicas são necessárias por possibilitar os meios de exercer o objetivo final das organizações (MOTA, 2021).

Nessa conjuntura, enfatiza-se a necessidade de aprimorar as compras públicas, necessárias ao funcionamento da máquina estatal, visando aumentar a economia de recursos e a efetividade diante dessas aquisições, de maneira a atender as demandas sociais com adequada utilização dos recursos públicos.

Apesar do surgimento da legislação a respeito de licitação ter ocorrido inicialmente no período do modelo de administração pública burocrática e esta apresentar grande rigidez processual e hierarquia rígida pela necessidade de seguir os padrões legais exigidos para tais procedimentos, de maneira a tornar o processo legal e formal, houveram diversas tentativas subsequentes de tentar tornar o processo licitatório menos burocrático, com a instituição por exemplo, de novas modalidades de licitação, como o pregão, o qual veremos mais adiante. Sendo um avanço significativo no que diz respeito à redução de custos e maior flexibilidade das aquisições ao longo do tempo (BRESSER-PEREIRA, 1996; TOSAWA, 2019).

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).

Sendo assim, a eficiência no setor público está relacionada à melhor aplicação dos recursos disponíveis, de modo a aumentar a qualidade dos serviços e políticas públicas oferecidas à sociedade, favorecendo melhorias no desempenho das instituições públicas.

A eficiência é fundamental na gestão pública devido a necessidade de que o Estado se reinvente com o intuito de obter um melhor desempenho na execução e cumprimento da função social a que se destina. A eficiência então seria uma necessidade real, pois serviços executados de maneira mais eficiente levam a melhores resultados na gestão pública, o que contribui para o alcance dos fins e objetivos previstos para a organização pública.

Além disso, a eficiência também é característica necessária pela importância de se ter uma boa utilização dos recursos públicos, objetivando a maximização dos resultados, com o menor uso dos recursos possíveis, conduzindo a um melhor desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, otimizar a aplicação dos recursos públicos disponíveis, ao mesmo tempo em que se objetiva alcançar a qualidade dos serviços direcionados aos cidadãos, aumentando seu bem-estar.

## **2.2 Compras públicas**

O Estado executa papel essencial na sociedade, e para isso necessita adquirir bens e serviços para o seu adequado funcionamento, em busca da realização efetiva de suas políticas públicas, bem como das funções e objetivos institucionais assumidos pelo setor público, sendo o processo de compras públicas essencial para o alcance dos mesmos (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019; ASSIS, 2019).

Diante das inúmeras e complexas demandas da sociedade, o estado precisou recorrer a particulares para garantir o bom funcionamento da máquina estatal, pois este deixou de ser autossuficiente no atendimento das demandas sociais. Com isso, a atividade de compras aparece como fundamental nas organizações, tanto públicas como privadas, pois compras bem estruturadas contribuem para a qualidade do serviço prestado a sociedade (SANTOS, 2018; TOSAWA, 2019; VALLADAS, 2019; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019; CHAVES, 2019).

Para isso, faz-se necessário a implementação de planejamento prévio às atividades de compra para que sejam atendidos os requisitos e legalidades essenciais ao bom desempenho da referida atividade, o que conduz a compras eficientes e a melhor utilização dos recursos

públicos, tendo assim, uma rigorosa observância dos preceitos legais necessários, já que estamos lidando com dinheiro público (TOSAWA, 2019; VALLADAS, 2019).

Além disso, Boechat (2022) enfatiza que as compras públicas se constituem um elemento fundamental quando se fala em finanças governamentais, bem como os contratos públicos que promovem geração de renda na sociedade, mediante a realização de compras de materiais ou contratação de serviços, executados pelos diversos níveis de governo, fazendo girar os recursos públicos existentes e levar resultados de qualidade para as pessoas.

Compras públicas ou governamentais são caracterizadas por diversos autores como alguma transação que a Administração Pública realiza para adquirir materiais, bens e serviços fundamentais para a execução de suas atividades e ações desempenhadas por seus órgãos, o que também pode ser chamado de licitação (BARRETO, 2021; BOECHAT, 2022).

Almeida (2022) enfatiza a respeito do papel essencial que a área de compras executa a fim de efetivar os objetivos estratégicos definidos pela organização, pois ela influencia na qualidade e entrega dos materiais ou serviços a serem contratados, bem como contribui para a execução das atividades fins das instituições.

Na mesma linha, contratos e licitações são considerados meios através dos quais a Administração Pública compra ou contrata bens e serviços, sendo assim procedimentos que necessitam de máxima honestidade, transparência e conhecimento técnico do gestor público que esteja executando tais processos (CASTRO; REZENDE, 2019).

Visando assegurar a realização de compras eficientes, a Administração Pública deve atender aos princípios previstos pela Constituição Federal, bem como pelas 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 a 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, 2021).

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 previstas na lei, bem como deve se orientar pelos princípios trazidos pela constituição e pelos princípios específicos ao assunto trazidos pela Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993; FOLADOR, 2021; KOWALSKI, 2022).

Brito (2017) aborda que, segundo a mencionada lei, a licitação deve ser instruída como um processo administrativo, no qual deve-se 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.

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 em nada 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).

Avigo (2018) enfatiza as dificuldades pelas quais a Gestão Pública passou decorrente 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.

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.

Em 2002, foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, através da Lei do Pregão, Lei nº 10.520/2002, buscando facilitar a aquisição de bens e serviços comuns, pois as compras públicas deixava se orientar pelo valor, como as modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, e passava a se orientar pelo objeto da contratação (se eram bens e serviços comuns, capaz de serem definidos seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado). Junta a essa mudança, a nova modalidade também passa a ter um novo rito em sua contratação, se utilizando da inversão de fases, na qual primeiro ocorre a disputa de preços e lances entre os licitantes interessados, havendo então o julgamento das propostas, para depois ocorrer a habilitação do vencedor.

Apenas em 2005 houve a regulamentação do pregão eletrônico, através do decreto nº 5.450/2005, sendo este revogado pelo decreto nº 10.024/2019, que passou a regulamentar tal modalidade.

Brito (2017) atribui o surgimento da Lei do Pregão à necessidade de se obter maior celeridade nos processos licitatórios bem como a busca da modernização da gestão pública, e enfatiza que esta logo é aceita pela Administração Pública por trazer diversas inovações que aprimoram consideravelmente os processos de compras públicas, ao desburocratizar e simplificar esses procedimentos, bem como gerar redução de custos, ampla divulgação, aumento da competitividade e eficiência.

Já em 2011, foi instituída 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 (BRASIL, 2011; KOWALSKI, 2022).

Em 2016, foi publicada a lei nº 13.303/2016, que passou a regulamentar as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, as quais passaram a utilizar a Lei 8.666/1993 somente de forma auxiliar (BRASIL, 1993; 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, 2021; 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, bem como dá mais um prazo para União, Estados e Municípios se adaptarem a nova legislação, em virtude da necessidade, entre outras coisas, de treinamento de pessoal, alteração das rotinas administrativas e investimentos em inovação e tecnologia.

Diante disso, ainda pode ser utilizada a lei nº 8.666/1993, juntamente com outras leis e decretos em vigor. A nova lei também traz a definição de compra como sendo a “aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento” (BRASIL, 2021; BOECHAT, 2022; SIGNOR ET. AL (2022).

O Quadro 3 abaixo traz um breve histórico dos principais regulamentos publicados desde a lei de licitações e que influenciam diretamente as compras públicas. A relação de normativos permite compreender o avanço da legislação no decorrer dos anos, devido a tecnologia, busca por transparência, legalidade, entre outros (MOTA, 2021).

QUADRO 3: BREVE HISTÓRICO DOS REGULAMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Regulamento	Ano	Assunto
Lei nº 8.666	1993	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.
Lei nº 10.520	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.
Decreto nº 5.450	2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 5.504	2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
Lei nº 12.462	2011	Institui Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação Fifa 2013 e Copa do Mundo de futebol de 2014.
Decreto nº 7.581	2011	Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei nº 12.462.
Decreto nº	2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a

10.024		aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
Instrução Normativa nº 73	2020	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Lei nº 14.133	2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reunindo em uma única lei diversos diplomas anteriores de contratações públicas brasileiras, prevendo a extinção de leis como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e boa parte da Lei nº 12.462/2011.
Decreto nº 10.764	2021	Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas
Portaria SEGES/ME nº 8.678	2021	Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional
IN SEGES/ME nº 65	2021	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral
IN SEGES/ME nº 67	2021	Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica
Decreto nº 10.929	2022	Estabelece procedimento especial para consultas públicas de decretos destinados a regulamentar dispositivo da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
Decreto nº 10.947	2022	Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
Portaria SEGES/ME nº 938	2022	Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras
IN SEGES nº 58	2022	Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras e sobre o Sistema ETP digital.
IN SEGES/ME nº 81	2022	Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência - TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e sobre o Sistema TR digital.
Decreto nº 11.317	2022	Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Portaria SEGES/MGI nº 720	2023	Fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Medida provisória nº 1.167	2023	Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.
Decreto nº 11.462	2023	Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Mota (2021) e Avigo (2018).

Diante desse contexto normativo, percebe-se o quanto a área de compras públicas e licitações sempre passa por várias mudanças ao longo do tempo, modificações essas que podem ser vistas pelas inúmeras atualizações legais, através de leis, decretos, portarias, entre outros, direcionando as compras e aquisições a contribuir para a execução das políticas públicas que as instituições estão destinadas a realizar, o que faz com que a área de compras públicas se torne uma área estratégica dentro de qualquer instituição (MOTA, 2021).

O processo licitatório é visto então como um gerador de economicidade, igualdade e moralidade ao uso de recursos públicos, apesar do seu excesso de formalidades que muitas vezes engessam o processo de compras públicas. Diante disso, tornar esse processo eficiente é fundamental, tendo em vista que contribui para que a instituição alcance seus fins com o menor uso de recurso público e atendendo as demandas da sociedade (BRITO, 2017).

Para que isso aconteça, a Administração Pública precisa utilizar ferramentas que assegurem a integridade e transparência do processo de compras públicas, sem deixar de lado a eficiência e celeridade necessária ao processo, garantindo serviços no tempo certo com o bom uso dos recursos públicos disponíveis (BRITO, 2017).

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

No presente tópico será abordada a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), a Lei nº 14.133/2021, de modo a evidenciar as principais mudanças trazidas pelo novo dispositivo legal, dando ênfase aos princípios previstos na nova lei, como os princípios do planejamento, da eficiência e da segregação de funções, entre outras inovações demandada pelo novo modelo de gestão pública predominante.

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 (SIGNOR ET. AL, 2022).

Há de se considerar que a lei foi promulgada em abril de 2021, porém, foi dado um prazo de dois anos para que seja efetivamente obrigatória para todos os entes, o que faz com que seja possibilitada uma fase de adaptação e conhecimento da nova lei para sua utilização, instigando seu debate crítico no meio acadêmico. Diante disso, a Lei nº 8.666/1993 não foi revogada a partir do surgimento da nova lei devido ao prazo dado para adaptação, podendo a

Administração pública optar nesse período por seguir a nova legislação ou a anterior, mas não poderá combinar ambas (BARRETO, 2021; FOLADOR, 2021; BOECHAT, 2022).

Almeida (2022) demonstrou em seu estudo a necessidade dos gestores municipais se planejarem para as novas orientações e mudanças trazidas pela nova lei, bem como os servidores envolvidos no processo de contratação pública, de modo a compreender quais suas atribuições dentro do processo.

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, a Lei nº 14.133/2021, 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).

A Lei nº 8.666/1993 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cuja escolha depende tanto do valor estimado, como também das características do objeto que será licitado.

Quanto aos valores, a lei, alterada pelo Decreto nº 9.412/2018, prevê limites para as modalidades convite, tomada de preços e concorrência, tendo em vista o valor estimado da contratação, nos seguintes valores: I - para obras e serviços de engenharia: a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e II - para compras e serviços não incluídos no inciso I: a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais); b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), limites esses que vinham sendo atualizados anualmente (BRASIL, 1993; BRASIL, 2018; FOLADOR, 2021; FREITAS ET. AL, 2021).

Já 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<sup>1</sup>; concorrência<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Definido na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLI, como a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

<sup>2</sup> Definido na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, como a “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto”.

concurso<sup>3</sup>; leilão<sup>4</sup>; diálogo competitivo<sup>5</sup>. Freitas et. al (2021) destacam a criação da modalidade Diálogo Competitivo, enfatizando que essa modalidade possibilita que a Administração realize diálogos com os licitantes previamente selecionados através de critérios objetivos, de modo a alcançar soluções técnicas e inovadoras por meio de uma efetiva interlocução com os licitantes, buscando desenvolver uma ou mais alternativas que possam suprir suas necessidades, até a apresentação da proposta final pelos licitantes ao fim dos diálogos (BRASIL, 2021; FREITAS ET. AL, 2021).

O Pregão, modalidade anteriormente prevista apenas na Lei que o instituiu e no decreto que prevê sua forma eletrônica, passa a ser previsto na nova lei, levando a revogação da lei anterior. Todas as modalidades previstas na nova lei passam a ter o formato eletrônico como regra, bem como passa a seguir o mesmo rito processual como regra: primeiro ocorre a disputa de preços e lances entre os licitantes interessados, havendo então o julgamento das propostas, para depois ocorrer a habilitação do vencedor (inversão de fases).

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 PMI permite que sejam realizados estudos, investigações e levantamentos de soluções inovadoras para a Administração, de modo a contribuir com questões de relevância pública, o que leva à concepção democrática das contratações públicas. Além disso, trouxe também outros instrumentos que podem auxiliar os processos licitatórios: credenciamento; pré-qualificação; sistema de registro de preços; registro cadastral (BRASIL, 2021; FREITAS ET. AL, 2021).

A respeito do credenciamento, a nova lei o conceitua como sendo um processo administrativo de chamamento público, que acontece com a convocação dos interessados pela administração pública, a fim de prestar serviços ou fornecer materiais, para que estes se credenciem no órgão caso preencham os requisitos exigidos, com o intuito de executar o objeto caso sejam convocados para tal (BRASIL, 2021; KOWALSKI, 2022).

Quanto à pré-qualificação, esta também se encontra no rol dos instrumentos auxiliares trazidos pela nova lei, em seu artigo 78, e seu conceito está presente no artigo 80,

---

<sup>3</sup> Definido na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXXIX, como a “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor”.

<sup>4</sup> Definido na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XL, como a “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance”.

<sup>5</sup> Definido na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLII, como a “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”.

que a traz como um procedimento técnico-administrativo utilizado com o intuito de selecionar previamente licitantes que possuam as condições de habilitação para concorrer em futuras licitações ou das que estejam vinculadas a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos. A pré-qualificação também é utilizada para selecionar previamente bens que preencham os requisitos técnicos ou de qualidade exigidos pela Administração. A lei ainda prevê que os procedimentos auxiliares deverão obedecer a critérios claros e objetivos que serão definidos em regulamento.

A nova lei continua trazendo o Sistema de Registro de Preços (SRP), já previsto na lei 8.666/1993, porém dando mais detalhes das suas particularidades e assim como os demais instrumentos auxiliares, o SRP também deve obediência a critérios claros e objetivos que deverão ser definidos por meio de regulamento específico. O SRP é previsto na nova lei como um conjunto de procedimentos para realizar o registro formal de preços referentes a prestação de serviços, realização de obras ou aquisição e locação de bens, de modo a realizar contratações futuras, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência (BRASIL, 1993; ZOCKUN; CABRAL, 2021; BRASIL, 2021).

Zockun e Cabral (2021) enfatizam que a nova legislação trouxe mais detalhes a respeito do SRP, diferente da Lei nº 8.666/1993, que só o tratava em um único artigo, pois ele era regido especificamente por meio do Decreto nº 7.892/2013, trazendo seu rito procedimental e hipóteses que a lei não tratava. Mesmo assim, ainda há pontos cruciais na nova lei que necessitam de serem disciplinados por meio de regulamentação específica.

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.

No âmbito das compras públicas, com a chegada da nova lei de licitações e contratos, outras mudanças foram previstas, a começar pelos princípios que regem as licitações, pois a nova lei deu destaque a novos princípios para orientar o processo de contratação pública. Entre eles, está o princípio do planejamento, que apesar de já ser algo característico da Administração Pública, foi introduzido agora na nova lei com o intuito de fortalecer sua relevância no processo de compras públicas (ALMEIDA, 2022).

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, de modo a possibilitar o alinhamento com o planejamento estratégico dos entes e contribuir para a

preparação das leis orçamentárias (KOWALSKI, 2022; SILVEIRA, 2021; BRASIL, 2021).

O referido plano de contratações anual previsto na nova lei, reúne as compras e contratações que determinada instituição pública pretende realizar no ano subsequente, e esse plano deve incluir a aquisição de bens, realização de serviços, obras ou soluções de tecnologia da informação (SILVEIRA, 2021; BRASIL, 2021).

Diante do exposto, percebe-se a importância dada pela nova lei de licitações e contratos para a necessidade de planejamento das aquisições e contratações, o que contribui para a efetivação de uma boa governança na gestão pública, bem como a presente lei corrobora a orientação de sempre que possível executar as contratações de maneira centralizada, através do Sistema de Registro de Preços - SRP, evitando desperdícios de recursos públicos e falhas na execução das políticas públicas em virtude da falta de planejamento (KOWALSKI, 2022; SILVEIRA, 2021).

Na nova lei, o SRP é previsto como um procedimento auxiliar da administração para os processos de compras públicas, e se caracteriza como um conjunto de procedimentos de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras, ou seja, registra-se preços de itens a serem contratados pela gestão pública conforme a necessidade da mesma.

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, a fim de atingir os objetivos em um ambiente íntegro e confiável, alinhando as contratações com o planejamento estratégico e leis orçamentárias definidas, tendo assim o alcance de contratações satisfatórias e bem realizadas, com eficiência, eficácia e efetividade (KOWALSKI, 2022; BRASIL, 2021; 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, seguindo a legalidade e o interesse público (BRASIL, 1998; ALMEIDA, 2022).

Almeida (2022) também enfatiza a busca da modernização das compras públicas no

Brasil, com o surgimento da nova lei, pois a mesma traz, entre outras inovações, uma nova proposta de formatação das equipes envolvidas no processo de compras públicas. Essa nova proposta enfatiza a necessidade de os agentes públicos escolhidos para executar as funções essenciais precisarem ter atribuições associadas às licitações e contratos, formação relacionada e qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

A Nova Lei de Licitações e Contratos também apresentou como uma de suas maiores novidades a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que tinha a previsão de iniciar seu funcionamento a partir de 9 de agosto de 2021. O referido Portal, conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos de licitações e contratos administrativos pela nova lei. De acordo com a lei, o PNCP é gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um colegiado deliberativo de cunho nacional, cujo funcionamento e atuação são regulamentados pelo Decreto Federal nº 10.764/2021, sendo seu Regimento Interno aprovado por meio da Resolução SEGES/ME nº 1/2022 (BRASIL, 2021; NEIS, 2021; BOECHAT, 2022).

O PNCP foi criado com o objetivo de desenvolver um sistema de modo a centralizar todos os dados a respeito das licitações e contratações públicas realizadas pelos entes, possibilitando maior publicidade e transparência aos processos, pela adoção do regime de dados abertos, facilitando a realização de fiscalização do uso dos recursos públicos pelos cidadãos e por todos os interessados. Com essa centralização das informações, o acesso a elas fica bem mais fácil e prático, permitindo a promoção da transparência, a participação cidadã, accountability e a inovação tecnológica (BOECHAT, 2022).

Essa uniformização dos dados em um único local vai na mesma linha da padronização de informações evidenciada pela gestão de processos, pois ao uniformizar e padronizar os procedimentos a serem seguidos, possibilita que todas as pessoas responsáveis pela execução utilizem um único padrão de tarefas esperado por todos, impactando assim na boa governança das contratações públicas (ROSA, 2016; RIZZETTI ET AL., 2016).

A aplicação dessas novidades pode encontrar alguns obstáculos, sendo necessário assim a verificação de como os mesmos serão implementados na prática da gestão pública. Um exemplo dessas dificuldades que podem surgir é a previsão do prazo de seis anos para os municípios menores (de até vinte mil habitantes) se adaptarem às novas regras de publicidade eletrônica, bem como aderirem ao PNCP (BRASIL, 2021; BOECHAT, 2022).

Diante das inovações apresentadas pela nova lei com vigência desde 1º de abril de

2021, e considerando que a gestão pública municipal iniciou seu novo ciclo de mandato também em 2021, indo até 2024, esta será a responsável pelo processo de transição da utilização da antiga lei pela nova, seguindo então um novo regime de licitação. Assim, é necessário que haja uma preparação para a aplicação prática dos novos dispositivos legais, de maneira célere, de modo a atender às novas exigências trazidas aos processos licitatórios de compras públicas (ALMEIDA, 2022).

Almeida (2022) ainda enfatiza que antes da instituição da nova lei, os gestores municipais estavam subordinados à Lei nº 8.666/1993, e que esta apresentava vários remendos legais tendo que em certas ocasiões utilizar outras regulamentações paralelas e boas práticas, o que levou à necessidade de se obter uma legislação mais moderna condizente com as necessidades atuais.

Entre as novas exigências, que modernizam os processos de compras públicas, também está o princípio da segregação de funções. Esse princípio está relacionado à distribuição de papéis e ao 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 contratações públicas, bem como pauta-se na separação e especialização das funções a fim evitar o surgimento de conflitos de interesses entre os agentes, garantindo, assim, a eficiência e conseqüentemente, a moralidade (ALMEIDA, 2022; WITTMANN; PEDROSO, 2021; BRASIL, 2021).

Especial atenção deve ser dada a unidades administrativas menores que possuem número reduzido de servidores, sendo necessário estudos para levantamento de competências existentes em cada uma, a fim de possibilitar a melhor aplicabilidade do presente princípio, sem deixar de lado as funções da governança pública, onde cada um deve desempenhar seu papel individual, considerando a existência de um processo de contratação total para o alcance dos objetivos da contratação.

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).

Esse contexto demonstra que a nova lei enfatiza a necessidade e obrigatoriedade do planejamento nas aquisições e contratações públicas, o que contribui para que se caminhe rumo à uma boa governança pública, evitando assim erros por falta de planejamento e que geram desperdícios de recursos públicos, comprometendo a implementação das políticas

públicas e o bom desempenho da gestão. Isso se relaciona com a governança pública por se caracterizar mediante arranjos institucionais que preveem a organização de atores de modo a coibir condutas tendenciosas (SILVEIRA, 2021).

Isso implica na necessária utilização dos princípios ora mencionados, com ênfase ao princípio do planejamento, da eficiência e da segregação de funções, de maneira que o processo licitatório fique cada vez mais bem qualificado, pois é por meio dele que se escolhe a empresa a qual a Administração Pública irá contratar, o que influencia diretamente na maneira como os direitos sociais são geridos e na qualidade do serviço público que é prestado. Diante disso, é essencial que a Administração Pública estabeleça os requisitos a serem seguidos, de modo a ampliar os instrumentos de transparência e integridade das empresas participantes (WITTMANN; PEDROSO, 2021).

As características principais dos princípios mencionados podem ser melhor visualizadas no Quadro 4 abaixo:

QUADRO 4: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ANALISADOS

Princípios	Conceito	Características
<b>Planejamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Princípio norteador das contratações públicas, sendo previsto como a fase preparatória do processo licitatório, conhecida como fase interna.</li> <li>- 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, de modo a possibilitar o alinhamento com o planejamento estratégico dos entes e contribuir para a preparação das leis orçamentárias.</li> </ul>	<p>O planejamento deve ser eficiente e eficaz especialmente na fase interna da licitação.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do <b>plano de contratações anual</b>;</li> <li>- <b>Utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP</b></li> <li>- Utilização do <b>Estudo Técnico Preliminar</b> e do <b>Termo de Referência</b> no planejamento das contratações.</li> <li>- <b>ANÁLISE DE RISCOS - matriz de alocação de riscos.</b></li> </ul>
<b>Eficiência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação entre custos (insumos) e o produto deve ser tal que a contratação gere resultados positivos à população.</li> <li>- Relação custo-benefício.</li> <li>- Todo o agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerar resultados positivos para a população;</li> <li>- Eficiência: relação entre os custos e os produtos;</li> <li>- Relação com a economicidade (minimização de custos, sem comprometer a qualidade), eficácia (cumprimento dos objetivos) e efetividade (impactos gerados).</li> </ul>
<b>Segregação de funções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca evitar o acúmulo de funções por um mesmo servidor, com o intuito de se evitar fraudes, ocultação de erros, etc.</li> <li>- O mesmo agente não pode praticar diversas atribuições relevantes e sujeitas a risco, especialmente quando ele puder cometer e ocultar fraudes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agentes distintos em etapas distintas da licitação, fiscalização do contrato, liquidação da despesa, efetivação do pagamento).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora com base em Almeida, 2022; Kowalski, 2022; Wittmann; Pedrosa, 2021; Silveira,

2021.

O Quadro 5 abaixo traz um comparativo entre os dois normativos principais abordados nessa pesquisa, a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021:

QUADRO 5: COMPARATIVO ENTRE OS DOIS NORMATIVOS PRINCIPAIS

<b>Características</b>	<b>Lei 8.666/1993</b>	<b>Lei 14.133/2021</b>
<b>Abrangência</b>	Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
		I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho e função administrativa; II- os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.
<b>Princípios</b>	Princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.	Princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.
<b>Modalidades</b>	Concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão.	Pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.
<b>Critérios de julgamento</b>	Menor preço, melhor técnica; técnica e preço, maior lance ou oferta.	Menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance, no caso de leilão, maior retorno econômico.
<b>Objetos</b>	As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.	Aplica-se a alienação e concessão de direito real de uso de bens; compras, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnicos profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; e contratações de tecnologia da informação e de comunicação.
	A licitação destina-se a garantir a observância do princípio	Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso

<b>Objetivos</b>	constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.	para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.
<b>Fases</b>	Abertura dos envelopes contendo a documentação; Devolução das propostas fechadas dos inabilitados; Aberta dos envelopes contendo as propostas dos habilitados; Verificação de conformidade da proposta; Julgamento e classificação; e Homologação e adjudicação.	Preparatória, divulgação do edital, apresentação das propostas, julgamento, habilitação, recurso e homologação.
<b>Instrumentos auxiliares</b>	-	Credenciamento, pré-qualificação, procedimento de Manifestação de interesse (PMI), sistema de registro de preços e registro cadastral.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1993) e Brasil (2021).

Diante do exposto, e considerando os inúmeros requisitos, leis, normativos, entre outras normas orientadoras do processo licitatório, 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, pois ao analisar os processos executados a organização padroniza regras e fluxos de trabalho a serem seguidos, melhorando a tomada de decisão pública (ALVES, 2017).

As instituições públicas têm utilizado a metodologia da gestão por processos como uma alternativa para obter maior eficiência e eficácia na prestação de seus serviços prestados aos cidadãos. Com isso, existem iniciativas com o intuito de reestruturar os processos de trabalho existentes, favorecendo melhorias organizacionais, através da necessidade de repensar a forma como a administração pública funciona, buscando seu aprimoramento (FERREIRA et al., 2014, p. 24).

## 2.4 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, como parte fundamental das atividades diárias desenvolvidas

(BPM CBOOK, 2013; SOUSA ET AL., 2019).

Para compreender a gestão de processos e seus conceitos derivados, faz-se necessário conhecer a definição de processos e de processo de negócio. O guia BPM CBOOK (2013) traz claramente essa definição, ao conceituar processo como sendo uma integração das atividades e comportamentos desempenhados para alcançar um ou mais resultados, ao passo que o processo de negócio é 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, objetivando o alcance dos objetivos do negócio e o melhor controle dos recursos para o alcance dos resultados (BPM CBOOK, 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 ou dando celeridade a prestação dos serviços à sociedade (CASTELLANELLI, 2016; DOI, 2019; XAVIER, 2019).

Barrera-Cámara et al. (2019) também enfatiza que a gestão de processos permite um melhor controle das atividades e tarefas desempenhadas, na qual seu principal objetivo é identificar pontos fortes e fracos dos processos com o intuito de propor novas melhorias necessárias ao seu bom desempenho. As novas soluções de melhorias devem ser acompanhadas da implementação de boas práticas que garantam a melhor gestão da qualidade e para que isso aconteça, todos os envolvidos no processo dentro da organização devem estar comprometidos com a sua execução.

Para que a Administração Pública alcance esses objetivos exigidos pela crescente demanda da sociedade, faz-se necessário que se desenvolva uma gestão eficiente dos processos de negócios desenvolvidos pela instituição, através da integração e do aprimoramento dos seus processos, de modo a realizar alinhamento dos mesmos com as estratégias e metas traçadas pela organização (CASTELLANELLI, 2016).

A gestão por processos, por favorecer a eficiência e contribuir para o gerenciamento interno das práticas de gestão, tem alcançado destaque na área pública, por orientar-se ao aperfeiçoamento contínuo das ações e atividades dentro das organizações, com o intuito de alcançar eficiência, eficácia e bom desempenho organizacional. (KLEIN, ET AL., 2021).

Hultemann (2019) aborda o tema trazendo seus conceitos e fazendo a distinção entre

gestão de processos e gestão por processos. Para a autora, a gestão de processos se caracteriza como sendo um estilo de organização e coordenação das atividades das empresas, enquanto que a gestão por processos apresenta uma amplitude superior, apresentando características como prioridade, foco e evolução do processo de negócio.

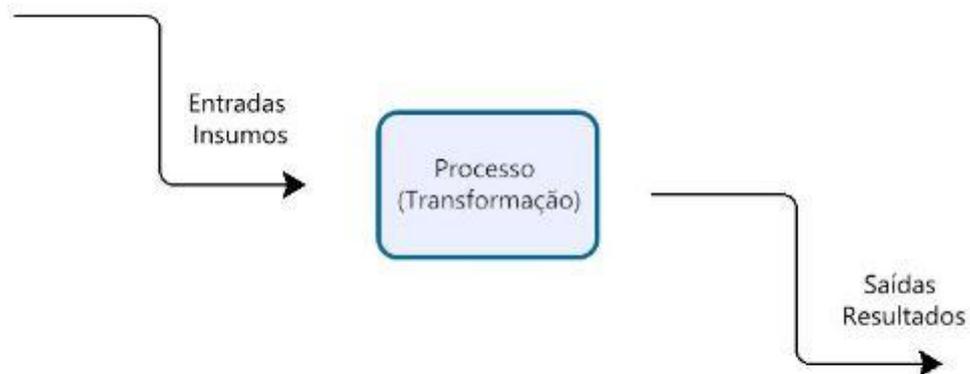
A autora enfatiza que a gestão de processos é utilizada nas instituições para a realização da organização das atividades executadas diariamente, com o intuito de eliminar ou reduzir as falhas e desperdício, bem como aumentar sua eficiência através da otimização de seus resultados. Sendo assim, concentra-se em estruturar as fases de um processo visando sua evolução contínua. Já a gestão por processos está orientada para uma transformação abrangente da organização, com novas formas de pensar e agir (HULTEMANN, 2019).

A presente pesquisa se baseia, portanto, na gestão de processos, pois objetiva definir melhores processos a serem executados, em busca de instrumentos que facilitem esse contexto, propondo novo modelo a ser seguido, por meio de manual e seus fluxogramas.

Silva (2018) também aborda sobre o tema, trazendo o conceito de processo para o melhor entendimento da gestão. O autor enfatiza que um processo é caracterizado como o meio pelo qual as organizações alcançam seus objetivos propostos, tanto em relação ao fornecimento de produtos ou execução de seus serviços.

A gestão por processos, por sua vez, é abordada por Silva (2018) e Assunção (2018) 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 os objetivos definidos por elas, buscando fornecer materiais ou serviços, ou seja, transformam entradas (insumos) em saídas (resultados), sendo necessária assim está bem alinhada aos fins propostos pela organização e sua estratégia, conforme pode ser visto na figura 1 abaixo:

FIGURA 1 - CONCEITO DE PROCESSO ORGANIZACIONAL



Fonte: Elaborado pela autora com base no BPM CBOK (2013) e Assunção (2018).

Araujo, Garcia e Martines (2017) classificam os processos como: primário, de suporte ou de gerenciamento. Os processos primários são aqueles que geram valor aos cidadãos e que agem em toda a organização, de ponta a ponta, alcançando sua missão, sendo assim também chamado de processo finalístico. Já os processos de suporte auxiliam os processos primários, entregando valor assim para outros processos. E os processos de gerenciamento buscam medir, monitorar, controlar e administrar a empresa, garantindo a execução dos objetivos da instituição (BPM CBOOK, 2013).

O objeto desse estudo se caracteriza por serem processos de apoio, por gerar resultados sutis para as organizações de modo a garantir o auxílio que os processos finalísticos necessitam para serem concretizados.

Xavier (2019) aborda a respeito do crescimento da gestão por processos dentro das organizações públicas, devido a necessidade de os modelos de gestão acompanharem a globalização e evoluções tecnológicas, que impulsionam a sociedade e as organizações a serem mais dinâmicas. Diante dessa dinamicidade e das mudanças ocorridas no cenário das últimas décadas repercutindo nas organizações, estas necessitam se desenvolver e acompanhar essa evolução, revendo seus processos de gestão e de trabalho, bem como suas estruturas, de modo a buscar ferramentas de gestão que possibilitem uma gestão mais efetiva e resultados mais significativos (MELO; MONTEIRO, 2020).

As mudanças ocorridas no cenário da gestão pública são consequências das necessidades da sociedade que exige mais transparência, celeridade e qualidade dos serviços prestados com a utilização de recursos públicos, cenário esse que contribui para a busca de melhorias nos processos das organizações públicas (MELO; MONTEIRO, 2020).

Os cidadãos têm reivindicado alternativas que busquem modernizar a gestão pública, com o intuito de possibilitar a prestação de serviços com qualidade e eficiência. Essa busca por alternativas direcionou as instituições públicas a reconsiderar suas estruturas, de modo a mudar o foco das áreas funcionais para os processos dentro das organizações, tendo então a gestão de processos como uma nova proposta de gestão que pudesse atender às novas demandas existentes, devido a necessidade de implementar novas práticas e modelos de gestão condizentes com a realidade (SOUZA; SCHREIBER; THEIS, 2021).

A gestão de processos está relacionada com as abordagens de gestão, pois ao contrário da abordagem funcional tradicional que classifica as organizações de acordo com sua área de atuação, burocráticas e sem visão global da instituição, a gestão por processos é focada na melhoria contínua de suas atividades, de modo a ordenar as tarefas e funções para sua melhor execução e atingimento das metas e dos objetivos traçados (XAVIER, 2019; BRASIL 2013).

Ainda a respeito do assunto, Melo e Monteiro (2020) 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 de modo a atender os cidadãos, favorecendo transformações concernentes à desburocratização da máquina pública, como o novo modelo prega. Para que isso aconteça, há a necessidade de adequar a estrutura da organização e seus processos internos, aperfeiçoando os modelos de gestão e sistemas de trabalho (Melo; Monteiro, 2020; Domingues; Xavier; Birochi, 2015).

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).

Nesse sentido, Spiazzi e Battistella (2019) explicitam as dificuldades das organizações públicas enxergarem seus processos como um todo, por possuírem estruturas tradicionais, baseadas em funções, tendo atividades organizadas de maneira fragmentada. Possuindo uma visão baseada na gestão por processos, que se caracteriza por ser mais horizontal, envolvendo processos mais ágeis e eficientes na oferta dos serviços aos cidadãos.

A abordagem por processos visa modernizar e alinhar os procedimentos e processos de trabalho na administração pública, de modo a possibilitar a substituição do antigo modelo de gestão patrimonialista-burocrática, modelo esse que não levava em conta as demandas e satisfação dos cidadãos nos processos de trabalho, pelo modelo gerencial ou Nova Administração Pública, que possui características de foco nos resultados e ferramentas gerenciais oriundas do setor privado, de modo a tornar o Estado mais eficiente, bem como refletir sobre a governança na esfera pública e seus princípios básicos, como transparência, integridade e prestação de contas (COSTA ET. AL, 2018; SPIAZZI; BATTISTELLA, 2019).

Souza, Schreiber e Theis (2021) relacionam a gestão por processos na gestão pública com a transição vivenciada no Brasil a partir dos anos 1990, quando houve a mudança para o modelo gerencial de gestão pública, o qual foi evidenciado com a publicação do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, com finalidades de possibilitar eficiência e eficácia, através do melhor uso dos recursos públicos disponíveis.

Costa et. al (2018) relacionam a gestão de processos na gestão pública com a ideia de eficiência administrativa, princípio inserido na legislação brasileira a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, e que está diretamente relacionado com o atendimento das demandas do cidadão com qualidade e menor custo possível, de modo a exercer as atividades com celeridade, presteza e rendimento funcional.

A gestão por processos se caracteriza como um modelo apropriado à gestão pública empreendedora, em virtude de possuir princípios relacionados à gestão de negócios, como autonomia de gestão, atendimento ao cidadão como cliente e controle por objetivos e metas, tendo como vantagem primordial para a área pública a busca por eficiência e eficácia alcançadas através da reestruturação dos processos organizacionais, visando seu melhor desempenho e maior transparência (SOUZA; SCHREIBER; THEIS, 2021).

As organizações atuais buscam por resultados, e para alcançá-los necessitam de instruções acerca do que fazer para se ter uma melhoria contínua de suas ações, bem como diminuir suas falhas e desperdícios, com procedimentos executados de maneira eficiente e eficaz. Para que haja um bom gerenciamento dos procedimentos é necessária a normatização dos mesmos, de maneira a padronizar os processos que devem ser executados em busca das metas pré-definidas, havendo também a responsabilização de cada um pela tarefa executada, pois seguindo regras definidas, manifesta-se ordem, disciplina, organização, planejamento e padrão de desempenho e controle, sem burocracia nas atividades (XAVIER, 2019).

Campos (2004) discorre a respeito da necessidade de gerenciar a rotina diária de trabalho, relacionadas à autoridade e responsabilidades bem delineadas, à padronização dos processos, controle dos resultados a fim de verificar se as metas foram atingidas, bem como realizar as correções quando necessárias, buscando continuamente a excelência da gestão.

Existem diversas definições de processos, mas todas estão relacionadas a fluxos de trabalhos de modo a atender os objetivos traçados pela organização, gerando valor para o cliente. Em organizações que se utilizam da gestão por processos, formam-se equipes de trabalhos, com habilidades diversas e papéis diversificados, que de certa forma se complementam para o alcance dos objetivos finais.

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 ou serviço, independente das áreas funcionais envolvidas no processo.

O BPM trata-se de uma disciplina gerencial e é evidenciado como uma disciplina integrativa de estratégias e objetivos dentro da organização, com foco em processos ponta a ponta e que tratam os processos de negócios como sendo ativos importantes. Esse modelo se inicia em um nível mais alto do que o nível que efetivamente executa a tarefa e daí subdivide-se em subprocessos realizados através de uma ou mais atividades (fluxos de trabalho) dentro de funções de negócios (áreas funcionais), podendo as atividades ser fracionadas em tarefas e cenários com seus devidos passos (BPM CBOK, 2013).

Diante disso, o guia BPM CBOK (2013) traz uma estrutura de processos que passa por alguns níveis: processo de negócio, subprocesso, função de negócio, atividade, tarefa, cenário e passos. Além disso, as atividades caracterizam a disposição física da tarefa concretamente desempenhada e a maneira de a realizar, enquanto que os processos se caracterizam como um agrupamento dessas atividades.

Ademais, o guia enfatiza diversas características do BPM, como a ser uma ferramenta que considera o processo ponta a ponta, bem como a combinação das atividades ao longo do seu desenvolvimento. Além disso, trata o quê, onde, quando, porquê, como, quanto e por quem o trabalho é realizado, identificando os meios pelos quais os processos de negócio são definidos e representados, bem como a sua adequação à finalidade pretendida, executando um ciclo contínuo para manter sua integridade e permitir a transformação e melhorias. Esse ciclo pode ser facilitado pela representação gráfica das atividades em caixas interligadas e organizadas em raias através de diagramas visuais (BPM CBOK, 2013).

Embora existam algumas dificuldades para a aplicação de BPM em organizações públicas, pois estas possuem diversas particularidades<sup>6</sup>, 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, com mais celeridade e se adequando às necessidades dos cidadãos (RAMOS ET. AL, 2019).

Além disso, os autores também abordam os benefícios de utilizar os manuais de processo pelos servidores na administração pública, pois possibilita a eficiência operacional, melhoria no desempenho individual e fluxo adequado de informações. Ainda, evidenciaram que a gestão de processos possibilita colaborar com os resultados da instituição, compreender

---

<sup>6</sup> 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), já evidenciados na pesquisa ao tratar sobre a crítica ao gerencialismo com uso indiscriminado de ferramentas privadas na área pública.

o trabalho a ser realizado, aumentar a satisfação do cliente e a produtividade do servidor, padronização dos processos, diminuir erros e aumentar qualidade e celeridade.

A compreensão de como os processos de uma organização são desempenhados possibilitam um diagnóstico que auxilia no processo de tomada de decisão e melhoria contínua das ações executadas. A identificação dos processos envolve as entradas ou inputs, que alimentam o processo de transformações, e as saídas ou outputs, os quais são formados a partir da transformação dos inputs. Além disso, existem determinadas influências externas, como política, mercado, cultura, que interferem no processo de transformação, podendo alterá-lo. Todo o processo de transformação das entradas em saídas, podem gerar informações em feedbacks, que são saídas que podem retornar ao processo, retroalimentando o sistema (XAVIER, 2019; BPM CBOK, 2013).

No caso da SEMED, especificamente, pode-se verificar algumas influências externas, como da Procuradoria Geral do Município - PGM e da Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI, entre outros, que são órgãos fiscalizadores e regulamentadores dos processos de compras e licitações.

Diante do exposto, o Manual de Gestão por Processos do Ministério Público Federal (2013), conceitua a gestão de processos como sendo a visualização das funções dentro de uma organização, fundamentada no encadeamento das atividades. Sendo assim, é um conjunto de atividades interligadas entre si de maneira racional, que envolve a execução de operações, pessoas, equipamentos, procedimentos e informações, se constituindo em entradas que se transformam em saídas, gerando valor e resultados ao processo.

Vasconcelos (2019) enfatiza a utilização de determinados termos no setor privado e público, esclarecendo ser mais comum a utilização do termo “Processos de Negócio”, de maneira geral, porém no setor público, por ser algo mais particular em relação aos processos administrativos e judiciais, o termo “Processos de Trabalho” tem sido mais empregado.

As organizações que se utilizam desse modelo de gestão por processos desenvolvem várias vantagens, como o desenvolvimento de uma visão sistêmica, passando a visualizar a organização como um todo, o que contribui para a realização de um planejamento mais eficaz, bem como desenvolver características benéficas, como organização, liderança, melhor comunicação entre os envolvidos nos processos (VASCONCELOS, 2019).

O mesmo autor ainda enfatiza a gestão de processos como influenciadora positiva para os diversos setores da organização, visto que busca a melhoria contínua e a satisfação efetiva das demandas, bem como facilita a gestão do trabalho e do conhecimento, ao documentar as informações relacionadas aos processos. Além disso, as falhas na execução dos processos

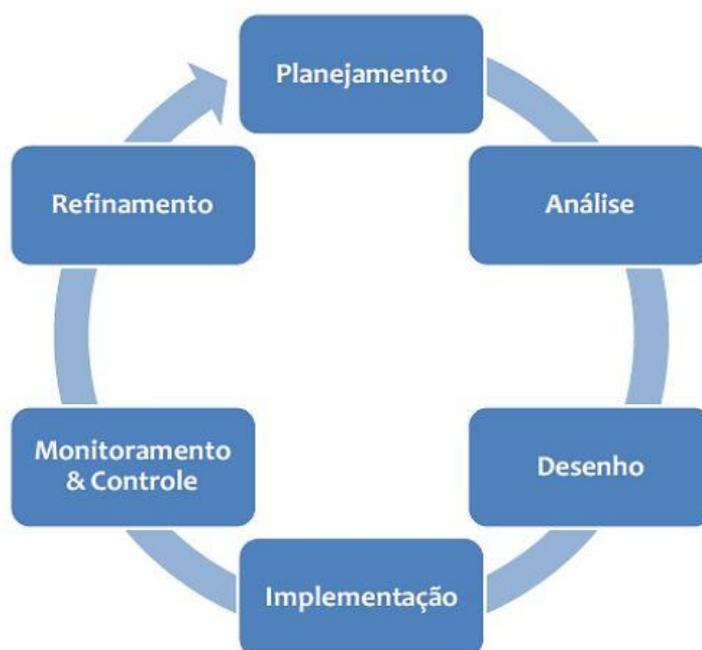
podem advir em decorrência da falta de padronização dos mesmos, pois se cada um realiza as atividades de maneira individual, não se tem consistência no resultado final, sendo assim a padronização é algo essencial para gerar confiança e processos estáveis.

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. Diante disso, o foco em processos passa a ser uma diretriz estratégica para as organizações (COSTA ET. AL, 2018).

Diante desse contexto, o Guia BPM CBOK (2013) traz o conceito de gerenciamento de processos de negócios enfatizando ser este uma abordagem orientada a identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócios existentes, de modo a realizar as metas definidas de acordo com a estratégia da organização (BPM CBOK, 2013; ASSUNPÇÃO, 2018).

Para tanto, Vasconcelos (2019) enfatiza a necessidade de os processos estarem 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, objetivando a sua melhoria contínua, através do qual eles devem ser continuamente identificados, mapeados e modelados, analisados, aperfeiçoados, implementados e monitorados, como mostra a Figura 2, a qual retrata o ciclo de vida BPM:

FIGURA 2 - CICLO DE VIDA BPM



Fonte: BPM CBOK (2013, p. 52).

Como visto na figura 2 acima, o ciclo de vida BPM requer um comprometimento permanente da organização como um todo no gerenciamento dos seus processos, o que envolve atividades como análise, desenho, implementação, constante monitoramento e controle objetivando garantir que os processos de negócios desempenhados estejam alinhados à estratégia da organização.

O ciclo de vida BPM contribui para a melhoria contínua das organizações, ao mesmo tempo em que auxilia a encontrar as melhores ferramentas que possibilitem às organizações colocarem em prática as melhorias necessárias que foram identificadas no processo. Utilizando o ciclo de vida BPM é possível alcançar uma gestão mais eficiente e eficaz, além de diversos outros benefícios, como maior conhecimento das atividades e responsabilidades, facilidade em identificar problemas e necessidade de melhorias, bem como uma melhor definição das regras e processos de negócios (SOUSA ET AL., 2019).

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, agindo e implementando as melhorias de forma contínua, sendo basicamente representada pelas seguintes etapas: planejamento, análise, desenho, implementação, monitoramento e controle e refinamento.

Assunção (2018) também indica que 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.

Soto Durán et al. (2019) ainda enfatizam que um dos objetivos do ciclo de melhoria contínua através do ciclo PDCA é determinar o status dos indicadores e reestruturar os processos para alcançar a conformidade ideal pré-definida, e quando se tem uma gestão de riscos efetiva evita o desvio desses indicadores em relação às metas que foram propostas, estabelecendo mecanismos de monitoramento e controle como forma eficiente de obtenção de conhecimento do processo.

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 mapeamento as is (original), coletando informações das funções desempenhadas e seu fluxo, para gerenciamento dos riscos e realização das alterações necessárias. A partir daí, é possível executar o mapeamento to be (transformado), por meio da identificação de melhorias e planos de ação definidos (ASSUNPÇÃO, 2018).

### 2.4.1 Mapeamento de processos

O mapeamento de processos no setor público é um tema atual, sendo considerado 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, sendo assim melhor compreendido e possibilitando melhorias futuras (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, os fluxogramas proporcionam ainda a redução de custos dentro dos processos mapeados, já que identifica falhas existentes, buscando diminuí-las e encontrar melhorias em seu desempenho, 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 em centros de expedição. 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, utilizando símbolos, linhas e palavras, permitindo inclusive a identificação de possíveis melhorias aos processos (SILVA ET AL., 2019).

Hultemann (2019) ainda aborda a necessidade de um bom mapeamento dos processos para a implantação da gestão por processos. Para a autora, deve-se considerar os vários elementos essenciais para a realização do mapeamento em si, bem como a reorganização das atividades visando a implantação da gestão por processos, entre eles a consolidação dos objetivos e metas da organização e o levantamento das demandas existentes.

Morais (2018) também conceitua mapeamento de processo como sendo uma ferramenta que proporciona uma melhor prática de gestão, pois os processos mapeados e desenhados contribuem para que sejam melhor conduzidos.

O mapeamento de processos representa o começo do trabalho de simplificação, fase em que são feitos os levantamentos das atividades e normas que serão utilizadas, para com isso traçar o atual fluxo do processo analisado. É considerado assim um instrumento que permite melhorias dos processos existentes ou até que se formule mudanças para a estrutura atual do processo (COSTA ET. AL, 2018).

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 (atores, eventos, resultados).

Para Moraes (2018) o mapeamento de processos permite facilitar a visualização do funcionamento de um processo, como suas variáveis se inter relacionam, bem como a relação dessas com outros participantes. O autor aborda a importância da modelagem de processos, pois através dela é possível facilitar a compreensão e comunicação nas instituições por meio de notações técnicas, padrões de fluxos e figuras.

Ainda sobre o assunto o autor aborda o mapeamento de processos 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 e esclarece que ao se definir e conhecer um processo os procedimentos desenvolvidos pelas instituições ganham ênfase, contribuindo para o aumento da eficiência (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).

O mapeamento de processos também é utilizado na gestão pública, por ser uma ferramenta que se baseia nos princípios da governança pública e viabiliza ao gestor uma ampla percepção do fluxo operacional utilizado, bem como as diversas interações entre as

etapas do processo, permitindo que se reconheça seus pontos fortes e fracos, visando melhorar o desempenho da organização (COSTA ET. AL, 2018).

Uma das abordagens mais utilizadas no mapeamento de processos é o Business Management Process Notation (BPMN), inclusive nas organizações públicas, principalmente depois de ter sido instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), em fevereiro de 2005, que teve como objetivo “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”. Um dos fundamentos do Gespública é a “Orientação por processos e Informações”, no qual gerou um documento, o “Guia ‘d’ – Simplificação Administrativa e de Gestão de Processos”, um manual para melhoria das rotinas e aperfeiçoamento da gestão dos órgãos públicos (BRASIL, 2005; COSTA ET. AL, 2018).

Gissoni (2016) também enfatiza a necessidade 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 eficiências dessas organizações, pois ao se mapear processos contribui para o êxito dos objetivos traçados.

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 já desenvolvidos, bem como implantar novas estruturas que otimizem os mesmos. 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, por outras pessoas que possam entrar na organização (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).

Melo e Monteiro (2020) enfatizam a importância do mapeamento de processos nas organizações públicas, o qual deve ser realizado levando em conta o conhecimento técnico de cada servidor, de modo a elaborar modelos de processos, podendo ser transformados em manuais e padrões a serem seguidos por todos, sendo implementados pelos gestores, visando promover mudanças significativas, já que a gestão de processos tem esse intuito de buscar

melhorias, exigindo ações contínuas das atividades executadas, bem como que as equipes estejam comprometidas com as mudanças e melhorias.

Costa et. al (2018) ressaltam alguns pontos que 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 a serem considerados estão: a legislação vigente, a estrutura funcional do órgão e seu planejamento estratégico – especialmente missão, visão, valores, objetivos e metas.

Xavier (2019) aponta o mapeamento de processos como ferramenta que contribui para o acompanhamento e controle dos processos, dando apoio à gestão das organizações, possibilitando melhorias e implantação de novos processos, documentando-os para contínua utilização. Para o autor, faz-se necessário planejamento para a execução correta dos processos, o que inclui etapas como: identificar os processos-chave da organização, os pontos fracos dos processos, as oportunidades existentes, processos que podem ser melhorados, conhecimento da visão sistêmica dos processos, prioridades existentes, planejamento e controle para a implementação.

Xavier (2019) cita o monitoramento da tarefa executada como 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.

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 na 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, evitando assim que o trabalho seja executado ora de uma forma, ora de outra (ASSUNPÇÃO, 2018).

Gissoni (2016) e Oliveira (2021) também destacam que o mapeamento viabiliza o entendimento do processo executado, bem como possibilita que este seja documentado, induzindo o estabelecimento de padrões otimizados para que sejam executados sempre da mesma forma, de modo a garantir o cumprimento das legislações pertinentes, propiciando a eficiência das atividades realizadas. Sendo assim, um dos benefícios decorrentes do mapeamento dos processos citados pelos autores seria justamente a padronização dos

procedimentos, identificando pontos críticos e gargalos existentes, eliminando operações desnecessárias e otimizando o processo.

#### **2.4.2 Padronização de processos**

Oliveira (2021) enfatiza a 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.

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 mais rápidas e celeridade nas soluções de problemas que possam surgir (OLIVEIRA, 2021).

As organizações públicas adquirem produtos ou contratam serviços com o intuito de oferecer um serviço de qualidade à população, atendendo as demandas necessárias relacionadas aos objetivos finais de cada organização. Para oferecer produtos ou serviços de qualidade, desenvolvem atividades caracterizadas como processos da organização, compostos por rotinas, tarefas e procedimentos que necessitam de organização e padronização de trabalho, de forma a contribuir para a qualidade dos serviços prestados (ROSA, 2016).

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 facilitada quando da ocorrência de mudança de gestão (ROSA, 2016).

Diversos autores conceituam a padronização de processos. Entre eles 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.

Oliveira (2007, p. 183) também traz o conceito de padronização de rotinas, como sendo a capacidade de satisfação das necessidades e expectativas dos clientes quanto ao produto ou serviço oferecido, através da normatização dos processos, visando a eficiência.

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 aos membros da organização, por ser um conjunto estruturado e ordenado de informações que possibilita o acesso a informações rápidas e organizadas, de modo a encontrar instruções oficiais de práticas administrativas as quais todos da organização devem seguir. É necessário que os manuais sejam constantemente atualizados de modo a seguir as mudanças que possam ocorrer em dado momento de uma organização (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, *check lists*, demonstrativos gerenciais, indicadores legais, gerencias e de desempenho, entre outros. Para os autores, para que se utilize as ferramentas citadas faz-se necessário que os gestores públicos possuam habilidade comportamental para gerir todo o processo, minimizando conflitos que possam surgir.

Os autores também citam casos concretos de utilização de manuais na gestão pública, visando a implementação da gestão por processos e a padronização dos mesmos. É o caso do Ministério Público Federal (MPF) que construiu um manual informando a respeito da metodologia de gestão por processos, com o intuito de possibilitar a análise e melhoria dos processos de trabalho. Para isso, faz-se necessário a conscientização e mobilização dos agentes públicos envolvidos nos processos para se obter êxito, de modo a estarem alinhados com a estratégia traçada. No caso do MPF, essa nova forma de atuar é devido ao Planejamento Estratégico para os anos 2011-2020, definido como uma construção coletiva, que enfatiza um modelo de gestão mais ágil e eficiente, com gestores profissionalizados e objetivando cumprir sua missão institucional (MPF, 2013; OLIVEIRA; GROHMANN, 2016).

Apesar dos estudos encontrados, percebe-se uma carência de estudos acerca da gestão por processos em organizações públicas. Porém, Oliveira e Grohmann (2016) avaliam que o setor público é detentor de algumas particularidades que o diferenciam do setor privado, ao tempo em que deduz-se que a gestão por processos pode contribuir para sua desburocratização, podendo romper com a resistência a mudanças dos agentes públicos, bem como tornar o sistema integrado e contínuo com foco no atendimento das necessidades do cidadão com mais eficiência, de acordo com os princípios da administração pública gerencial.

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 e a realização de ações aperfeiçoadas, com o intuito de diminuir as variações para se executar uma mesma atividade. A utilização de manuais é muito essencial para isso, pois é uma ferramenta que permite conhecer o fluxo das atividades do processo e apoiar a sua execução, com definições claras e objetivas do que foi padronizado (ROSA, 2016).

Para que a padronização ocorra efetivamente faz-se necessário a participação e conscientização de toda a organização, inclusive da alta administração acerca da sua importância, realizando planejamento de execução, e que esteja de acordo com a estratégia organizacional, buscando a revisão dos processos, treinamento e melhorias necessárias (SILVA, 2018; ROSA, 2016).

Para Rizzetti et al. (2016), o mapeamento e a padronização de processos são essenciais para o sucesso das organizações públicas e privadas e devem ser realizados de forma sistematizada e que todos os envolvidos no processo possam compreender.

Quando se padroniza define-se uma meta (fim a ser alcançado), bem como os procedimentos (meios) para execução e alcance do padrão definido. A padronização objetiva a realização do redesenho do processo, bem como contribui para a redução da burocracia e eliminação de atividades desnecessárias ou repetitivas (SILVA, 2018).

#### **2.4.2.1 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 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos 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, visando cumprir os objetivos que a presente lei define para os processos em questão.

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, 2021; BRASIL, ME, 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 a padronização dos presentes processos.

Além disso, segundo a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 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.

Com a NLLC, houve um aumento no quantitativo de valores previstos para a dispensa de licitação, o que pode acarretar em um maior número de dispensas pela Administração Pública, sendo necessária assim maior cuidado com a instrução processual, favorecendo a necessidade de padronização dos presentes processos, em busca de celeridade e eficiência (SILVEIRA, 2021).

Nesse sentido, a instrução processual ganha destaque com a NLCC, pois ela enfatiza em diversos momentos a necessidade de se preocupar com a instrução adequada dos processos de contratação para seleção adequada do proponente, ao citar como devem ser instruídos os referidos processos, a exemplo do artigo 72, que lista os documentos necessários aos processos de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e dispensa.

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.

Ou seja, tem-se aí uma vantagem decorrente da padronização de um processo, no qual pode ser dispensada a análise jurídica, caso se trata de uma contratação decorrente de um contrato previamente padronizado pela Administração Pública.

A padronização dos processos traz melhorias ao desenvolvimento dos processos, reduz custos, elimina retrabalho, aumenta a produtividade, sendo essencial a criação de modelos padronizados a serem adotados pelo setor público (REIS, 2018; TOSAWA, 2019).

Os manuais contribuem nesse sentido, visto que são aliados na padronização dos procedimentos e no compartilhamento do conhecimento dentro das organizações (OLIVEIRA, 2021).

Silveira (2021) enfatiza a importância da padronização das compras com o intuito de proporcionar melhorias da qualidade dos bens e serviços contratados, bem como obter economia de escala, com foco no planejamento, fator essencial para a eficiência das aquisições. A autora ainda cita como um dos objetivos das centrais de compras a normatização e a padronização das especificações de bens e serviços.

Silva (2018) ainda esclarece que 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.

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, 2021).

Quanto à padronização do objeto, a nova lei observa em seus arts. 40 e 47 que os planejamentos de compras e serviços devem observar o princípio da padronização, devendo

considerar a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho. Além disso, traz em seu art. 43 o que deve constar no processo de padronização, no qual deve constar parecer técnico sobre o produto, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia; despacho motivado da autoridade superior, com a adoção do padrão; e síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido, divulgadas em sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021).

Junto ao exposto, ainda enfatiza, em seu §1º do mesmo artigo, ser permitida a padronização com base em processo de outro órgão ou entidade de nível federativo igual ou superior ao do órgão adquirente, devendo o ato que decidir pela adesão a outra padronização ser devidamente motivado, com indicação da necessidade da Administração e dos riscos decorrentes dessa decisão, e divulgado em sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021).

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, este instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022.

Já quanto à padronização de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, a NLLC aborda em seu art. 19, que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitindo inclusive a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos (BRASIL, 2021).

Além disso, prevê que a não utilização tanto do catálogo eletrônico de padronização como dos modelos de minutas deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório, pois sempre que o objeto permitir, a Administração deve adotar minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes (BRASIL, 2021).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Nesta seção serão apresentadas as etapas necessárias para a condução da pesquisa, partindo-se desde a sua caracterização e delimitação da pesquisa, passando pela descrição da situação problema a ser analisada, bem como a definição de técnicas e instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise de dados, ou seja, os procedimentos metodológicos para o alcance dos objetivos traçados.

### **3.1 Caracterização da pesquisa**

GIL (2017) aborda a classificação das pesquisas como uma tarefa essencial, em virtude da possibilidade de se referirem a vários objetos, bem como buscarem objetivos distintos entre elas. O autor traz diversas classificações que permitem a ordenação das informações para sua melhor compreensão. Essa classificação possibilita identificar as similaridades e distinções entre as modalidades identificadas por ele, na qual o autor passa a ter mais elementos diante da tomada de decisão na resolução de problemas identificados.

Uma das classificações da pesquisa é segundo a sua finalidade. Segundo Gil (2017) 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, por está direcionada a buscar conhecimentos visando sua aplicação em um contexto específico, sendo assim possibilita a prática do conhecimento adquirido. A partir do conhecimento produzido pela pesquisa, pode-se aplicá-lo através de experiências, com o intuito de auxiliar na resolução de problemas que possam vir a surgir relacionados ao assunto e contexto analisado (GIL, 2010).

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. Gil (2017) aborda a presente classificação tratando da necessidade de avaliar a qualidade dos resultados encontrados na pesquisa, bem como da importância de se avaliar a forma como os dados são obtidos e os procedimentos utilizados para realização da exploração e apreciação dos mesmos.

Diante dessa classificação, essa pesquisa foi realizada com base em uma abordagem qualitativa, pois se utiliza de coleta de dados descritivos e analisados de forma indutiva no ambiente. Sendo assim, o pesquisador busca verificar os fatos encontrados de maneira que ele participe, de modo que tenha uma conduta participante no processo de análise (GIL, 2010; 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. O autor traz diversas classificações nesse sentido: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; pesquisa experimental; ensaio clínico; levantamento de campo (survey); estudo de caso; pesquisa etnográfica; pesquisa-ação; entre outras.

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, bem como a sua análise e interpretação sobre o tema em questão.

Além de analisar os artigos científicos, foi desenvolvida uma pesquisa documental, na qual foram estudadas 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 licitatórios (GIL, 2010; FONSECA, 2002, p. 32).

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).

Diante da caracterização da pesquisa faz-se necessário enfatizar que a mesma trata-se de uma fase de pesquisa com a finalidade de produzir um produto técnico-científico, como iremos ver detalhadamente mais adiante.

O lócus da pesquisa é a Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, justificado pela proximidade com a autora da presente pesquisa, visto que a mesma é servidora pública municipal lotada nessa 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 6 abaixo:

QUADRO 6: 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, pesquisa documental e estudo de caso

Fonte: Elaborada pela autora.

### 3.2 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, mapeamento dos mesmos, bem como a escolha de onde seria aplicada a presente pesquisa, marcada também pela construção da matriz analítica pela qual a pesquisa iria se basear. Os levantamentos preliminares são importantes para se obter um conhecimento amplo do tema e compreender as características gerais que o envolve, identificando inclusive as legislações brasileiras a respeito do tema.

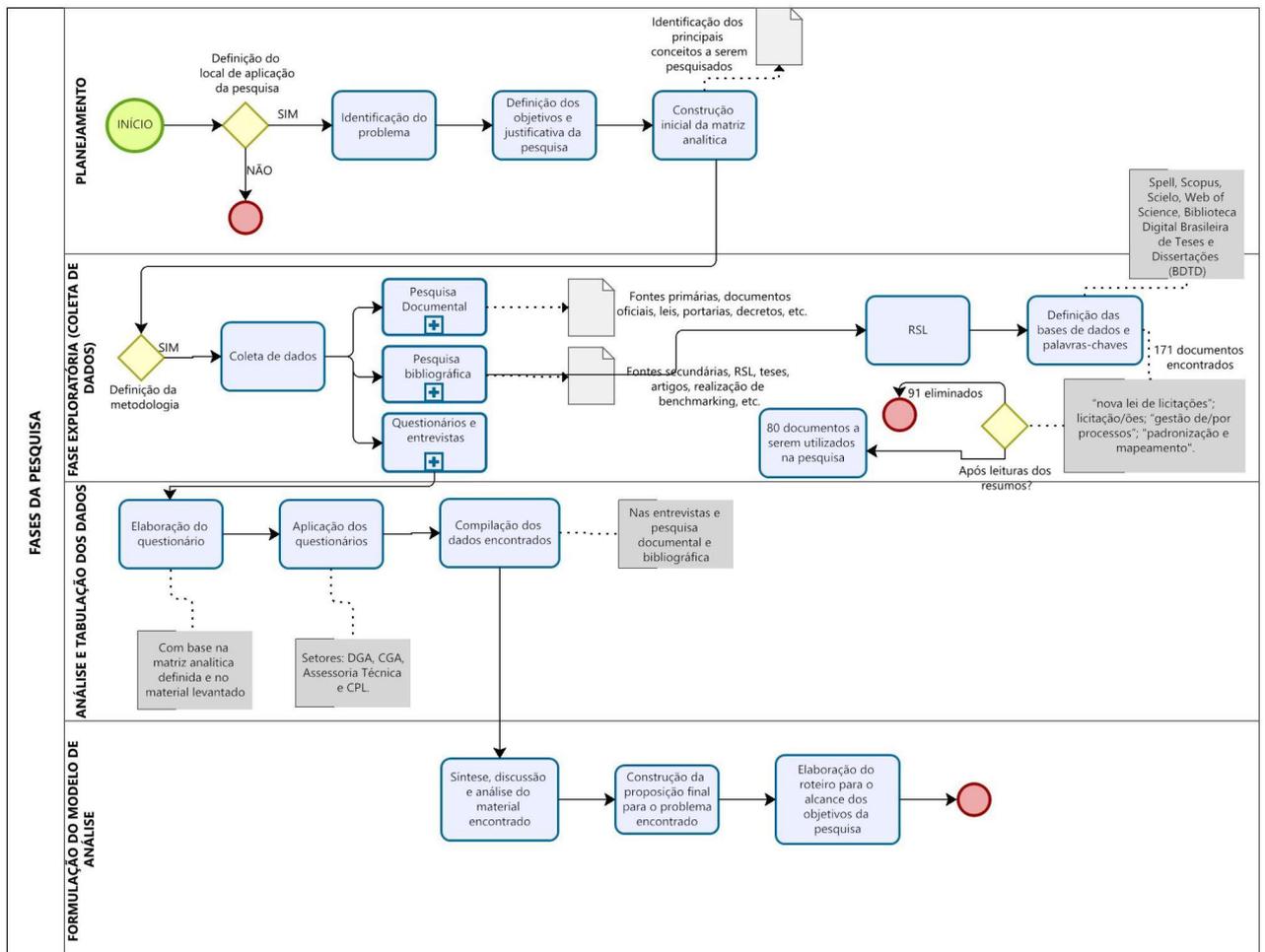
Já a segunda fase envolveu a coleta de dados, abrangendo ações como a definição do roteiro de questionários e entrevistas que seriam aplicadas, com quem seriam aplicadas, partindo para a realização das mesmas, bem como incluindo o levantamento do material bibliográfico e documental que seria analisado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

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. Bem como foram examinados os resultados identificados na 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 para construção da proposta final e de seu produto técnico científico, a proposição do manual (fase 4).

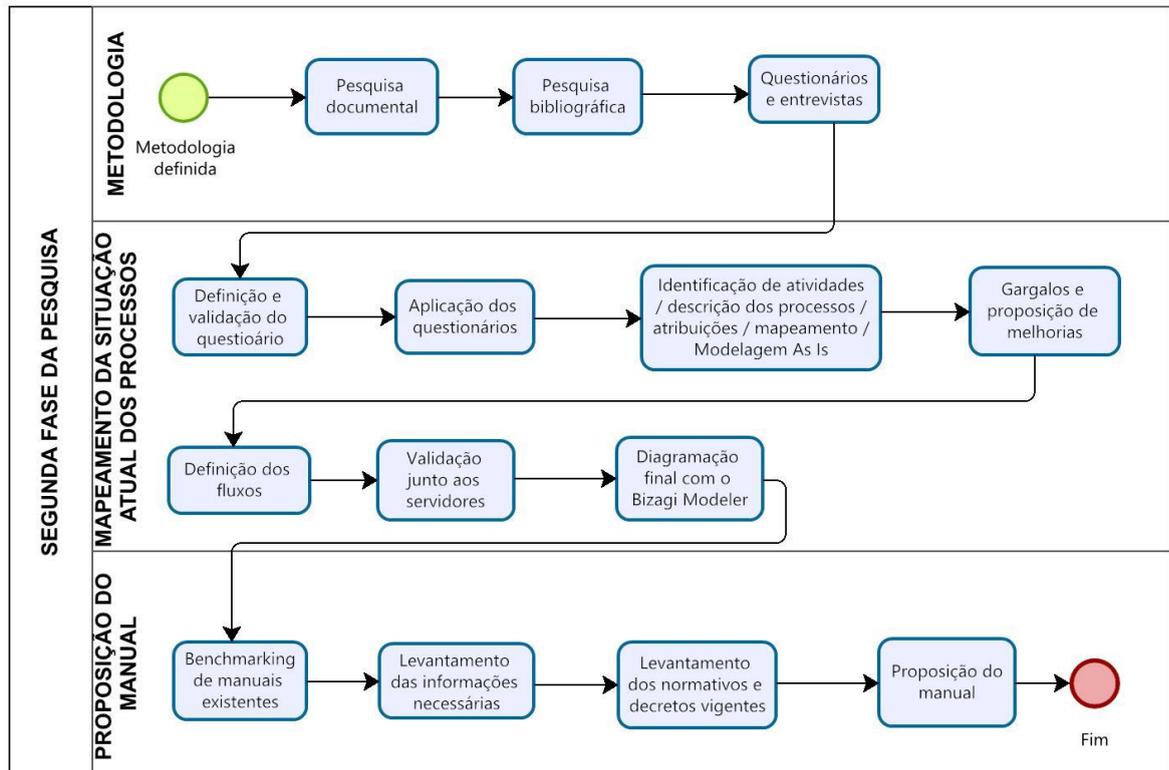
O desenvolvimento das fases pelas quais a pesquisa passou pode ser melhor visualizada na figura 3 abaixo:

FIGURA 3: FASES DA METODOLOGIA DA PESQUISA



Fonte: Elaborada pela autora.

FIGURA 4: FASES DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO-CIENTÍFICO



Powered by  
bizagi  
Modeler

Fonte: Elaborada pela autora.

### 3.2.1 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/demandante e perpassa por diversos outros setores até ser concluído.

Considerando que o objetivo geral da presente pesquisa é propor um manual de padronização de processos das compras públicas, mediante as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos que impactam nos fluxos processuais de compras e licitações da SEMED, e para isso tem-se como objetivo específico realizar o mapeamento da situação atual desses processos, identificando os gargalos existentes, faz-se necessário conhecer a estrutura organizacional da SEMED, especificamente os principais setores envolvidos na tramitação dos processos licitatórios, visando o melhor entendimento do fluxo processual.

A estrutura organizacional administrativa da Semed foi redefinida pelo decreto nº 9.475, de 21 de junho de 2023, que passou a ter a seguinte estrutura:

I - Gabinete do Secretário:

- a) Assessoria Técnica;
- b) Assessoria de Apoio;
- c) Assessoria de Comunicação.

II - Assessoria Executiva Jurídico-Legislativa;

III - Assessoria Especial de Planejamento Estratégico e Parcerias Institucionais;

IV - Superintendência de Governança e Gestão Interna:

a) Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas:

1. Coordenação Geral de Governança e Administração;

1.1. Gerência Técnica de Logística e Transporte;

1.2. Gerência Técnica de Suprimentos e Compras;

1.3. Gerência Técnica de Protocolo;

1.4. Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios.

2. Coordenação Geral de Gestão de Pessoas:

2.1. Gerência Técnica de Registro e Movimentação de Pessoal;

2.2. Gerência Técnica de Gestão de Pagamentos;

2.3. Gerência Técnica de Desenvolvimento e Desempenho do Servidor.

b) Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças:

1. Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento;

1.1. Gerência Técnica de Planejamento Orçamentário e Financeiro;

1.2. Gerência Técnica de Execução Orçamentária e Financeira.

2. Coordenação Geral de Finanças:

2.1. Gerência Técnica de Acompanhante e Prestação de Contas;

2.2. Gerência Técnica de Contabilidade e Controle.

c) Diretoria de Infraestrutura e Patrimônio:

1. Coordenação Geral de Infraestrutura:

1.1. Gerência Técnica de Reforma e Ampliação;

1.2. Gerência Técnica de Conservação e Manutenção Predial.

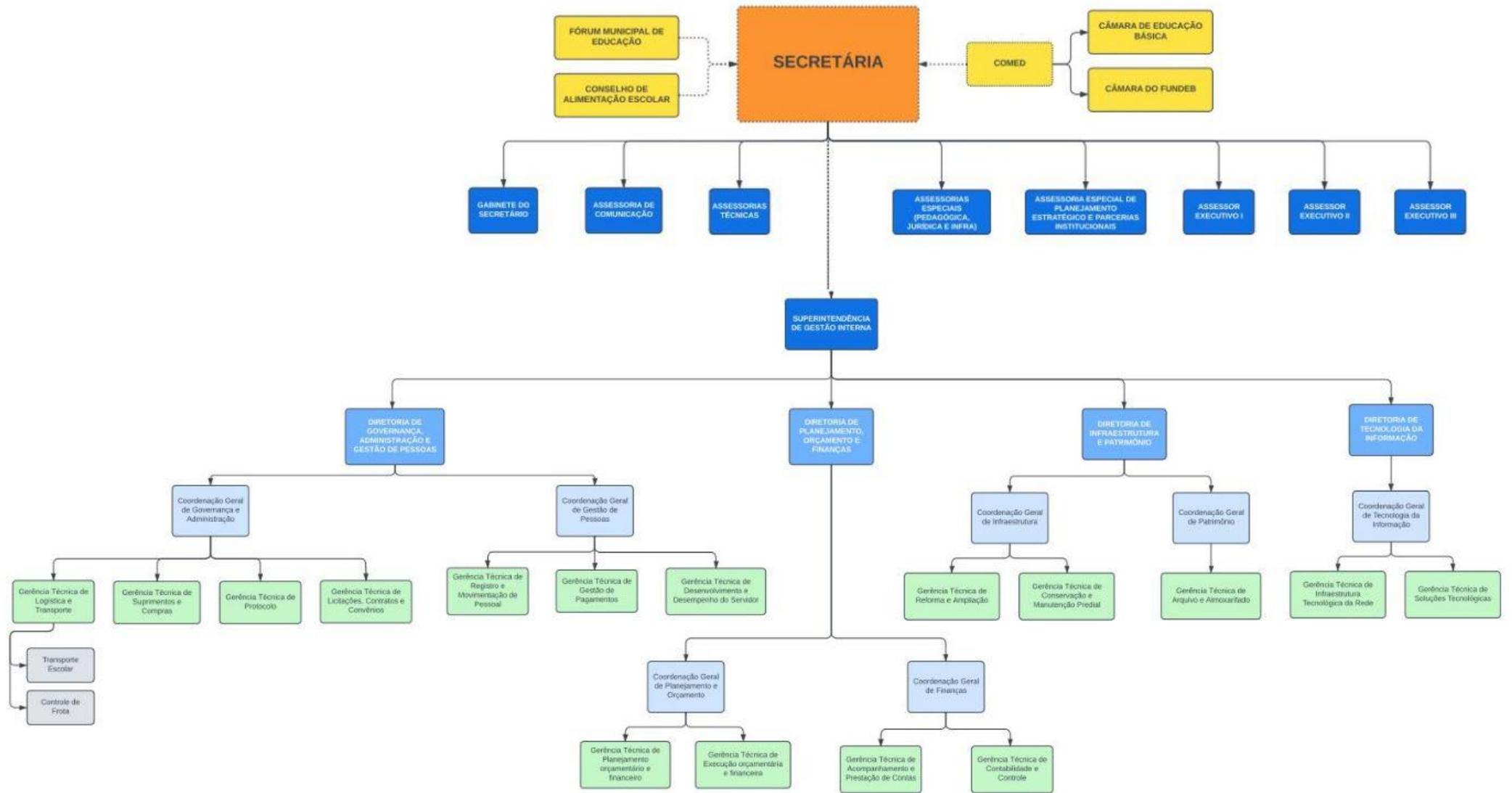
2. Coordenação Geral de Patrimônio, que contará com uma Gerência Técnica de Arquivo e Almoxarifado.

d) Diretoria de Tecnologia da Informação, que contará com uma Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, que por sua vez se subdivide em:

1. Gerência Técnica de Infraestrutura Tecnológica da Rede;

2. Gerência Técnica de Soluções Tecnológicas.

A estrutura organizacional Administrativa da Semed pode ser melhor visualizada na figura abaixo:



O órgão máximo de direção da Secretaria é composto pelo Gabinete do Secretário, que conta com 3 assessorias: Assessoria Técnica; Assessoria de Apoio; e Assessoria de Comunicação. O órgão máximo, representado pela Secretária Municipal de Educação, é por onde devem passar todos os processos, inclusive de compras e licitações, tanto para autorização de prosseguimento do pleito, como também para autorização de empenho e de posterior pagamento. Após autorização de prosseguimento dos processos, os mesmos são direcionados para a Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas - DGAGP, para onde normalmente os processos de compras e licitações são enviados para instrução processual.

Entre as competências da referida Diretoria, estão: auxiliar na governança realizada pela Superintendência: gerenciar e acompanhar os indicadores e metas da Secretaria; atuar de forma intersetorial para garantir a eficiência da atividade de governança; realizar administração interna da Secretaria; proceder ao exame e instrução dos processos referentes a direitos, deveres, vantagens e responsabilidades dos servidores da Secretaria; elaborar estudos e pesquisas visando o desenvolvimento institucional nos aspectos pertinentes à gestão de pessoas; dirigir a política relativa à aquisição de bens e serviços; receber e encaminhar documentos referentes aos processos licitatórios; acompanhar sistematicamente a tramitação de processos licitatórios, elaborando relatórios e planilhas gerenciais; realizar outras atividades correlatas. A mesma é composta atualmente por seis servidores, sendo três efetivos, uma estagiária, uma contratada e um comissionado, sendo esse o diretor).

Estão ligadas à DGAGP duas coordenadorias: Coordenação Geral de Governança e Administração e Coordenação Geral de Gestão de Pessoas.

Após chegarem na DGAGP, os processos são direcionados geralmente para a Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA, a qual instrui os processos encaminhando-os para os setores necessários para a boa instrução processual, como por exemplo à Gerência Técnica de Suprimentos e Compras para a realização de cotações de preços e mapas de apuração, bem como demais manifestações de sua competência, ou para a Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios, quando da formalização de contratos.

A CGGA possui entre suas competências: estabelecer tecnologias e instrumentais metodológicos destinados ao planejamento interno do órgão; acompanhar os indicadores e metas da Secretaria; atuar de forma intersetorial para garantir a eficiência da atividade de governança; e auxiliar na administração interna da Secretaria.

A mesma é composta atualmente por quatro servidores, sendo dois efetivos, uma contratada e um comissionado, sendo esse o coordenador da CGGA. Além disso, possui

quatro gerências ligadas a ela: Gerência Técnica de Logística e Transporte; Gerência Técnica de Suprimentos e Compras; Gerência Técnica de Protocolo; e Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios.

Além da estrutura interna no âmbito da SEMED, existem alguns órgãos e secretarias externas que são envolvidos nos processos licitatórios realizados no município. Um deles é a Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió - ALICC, antes denominada de Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados - ARSER. A ALICC é órgão com a expertise necessária ao melhor controle dos atos e procedimentos de compras e contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal de Maceió/AL, com competências atribuídas pela Lei Delegada nº 005, de 18 de abril de 2023, que reorganizou a estrutura administrativa das entidades da Administração Pública Municipal Autárquica, Fundacional e da Companhia Municipal de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio integrantes do Poder Executivo do Município, bem como ainda orienta suas atividades pelo decreto nº 9.044 de 19 de fevereiro de 2021, que disciplina as medidas de controle e centralização de atos nos procedimentos de compras e contratações públicas no âmbito do poder executivo municipal.

Sendo assim, a ALICC tem competência de realizar os procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional, visando proceder à padronização, alcançar a economicidade nas contratações públicas, a transparência nos processos licitatórios e a uniformização dos procedimentos; de processar as licitações internacionais, bem como as realizadas com financiamento de instituições internacionais, para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; padronizar os instrumentos necessários para instrução processual dos procedimentos de licitação e contratação direta; gerenciar as atas de registro de preços referente às contratações não corporativas; fazer controle de dispensas e inexigibilidades; entre outras.

Como visto na justificativa da presente pesquisa, os procedimentos licitatórios da SEMED eram realizados por meio da Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió - ALICC até maio de 2022, quando foi instituída a Comissão Permanente de Licitações - CPL no âmbito interno da SEMED, a fim de viabilizar os procedimentos licitatórios de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia. A criação da presente comissão se deu em decorrência da SEMED concentrar 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, bem como pela necessidade de descentralização dos procedimentos licitatórios que antes eram

concentrados na ALICC, com o objetivo de garantir maior eficiência e celeridade no atendimento às necessidades do público alvo atendido pela educação municipal.

Em novembro de 2022, o decreto foi revogado, tendo sido criada a Comissão Especial de Licitação – CEL por força do decreto nº 9.327/2022, no âmbito da SEMED, com a competência para adotar as medidas cabíveis à viabilizar os procedimentos licitatórios de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, no que houver **interesse exclusivo da SEMED (oriundos de fontes de recursos destinados à Educação)** para a plena execução de seus interesses e deveres.

Posteriormente, em 13 de março de 2023, por meio do decreto nº 9.388, a CEL também é revogada, voltando a SEMED a submeter a **fase externa** de seus procedimentos licitatórios à ALICC. Assim, fica sob a responsabilidade da SEMED exercer a **fase interna** dos procedimentos licitatórios, que a nova lei trata como **fase de planejamento** da licitação, devendo assim haver a boa instrução processual pela SEMED, através realização de documentos de formalização de demandas, estudos técnicos preliminares, termos de referências, cotações de preços iniciais, entre outras documentações necessárias à fase interna do procedimento, para posterior envio à ALICC.

Sendo assim, os processos licitatórios passam por ambos os órgãos, em regra geral, iniciando-se na SEMED, com a fase interna de instrução, evoluindo para a ALICC realizar a fase externa dos procedimentos.

### **3.3 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 por todos, dificultando a celeridade e eficiência dos processos por novos servidores que chegam para exercer tais 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, perpassando os diversos setores envolvidos.

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, de modo a que todos pudessem conhecer todo o desenrolar do processo, eliminando falhas e retrabalho por desconhecimento dos mesmos.

Passando a se preocupar com o assunto mencionado, foi publicada a portaria nº 244/2022, 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.

### **3.4 Técnicas e instrumentos de coleta de dados**

As fontes de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa foram pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e questionário semi estruturado, 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, de modo a obter um melhor entendimento a respeito do assunto, tanto relacionado à gestão de processos, como relacionados às licitações, de maneira geral e específica no setor público.

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 da Literatura - RSL realizada 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 e entendimento.

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.

Junto a isso, ainda como procedimento inicial foi aplicado um questionário preliminar (APÊNDICE 1), com perguntas abertas, à pessoas-chaves envolvidas nos processos analisados: chefes da Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas - DGAGP, da Coordenação Geral de Governança e Administração, da Gerência Técnica de Suprimentos e Compras e da Assessoria Jurídica, com o intuito de identificar e conhecer o público-alvo e o local onde é aplicada a pesquisa, conhecendo seus processos.

Foi também questionado sobre as expectativas dos servidores para a utilização e vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos, se vai contribuir positivamente para as licitações da SEMED, bem como sobre as vantagens e desvantagens de se ter uma nova legislação reguladora de normas gerais.

As perguntas também foram relacionadas a padronização dos processos licitatórios atuais e quais as necessidades existentes, bem como a respeito das expectativas com a aplicação de uma nova lei e da instituição da Comissão Permanente de Licitação.

Foram entrevistados os chefes da Diretoria de Governança, Administração e Gestão de Pessoas - DGAGP, da Coordenação Geral de Governança e Administração, da Assessoria Técnica do Setor Jurídico e um componente da Comissão Permanente de Licitação - CPL, por serem servidores e setores diretamente envolvidos nos processos analisados.

Os principais resultados identificados nas entrevistas exploratórias podem ser visualizados no Quadro 7 abaixo:

QUADRO 7: PRINCIPAIS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS

<b>Problemas encontrados</b>	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.
<b>Princípios citados</b>	Planejamento, Controle, eficiência, celeridade processual
<b>Soluções apontadas</b>	Manual de 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
<b>Pontos importantes da nova lei de licitação</b>	Ênfase ao planejamento, Período de adaptação à nova lei, Banco Nacional de preços públicos, Plano Anual de Contratações

Fonte: Elaborada pela autora.

A utilização de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica possibilitou o alcance dos três primeiros objetivos específicos: (a) abordar o processo de compras públicas no atual contexto da Administração Pública brasileira; (b) identificar como as mudanças trazidas pela Nova lei de Licitações e Contratos impactam nesse processo; e (c) analisar a importância da gestão de processos e da padronização de processos administrativos para a Administração Pública. A partir daí, foi possível direcionar de forma mais assertiva os próximos passos da presente pesquisa, visando por meio do desenvolvimento dos objetivos específicos, alcançar o objetivo geral definido, bem como propor o produto técnico-científico necessário à melhoria dos processos.

No tocante ao alcance do objetivo específico (d) 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, Gerência Técnica de Suprimentos e Compras e Assessoria Jurídica), seguindo o roteiro semiestruturado (Apêndice 3), 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.

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.

De posse dessas informações, foram levantadas as alterações sugeridas pela equipe necessárias aos processos, identificando as melhorias relevantes ao fluxo que é executado.

### **3.5 Técnicas de análise de dados**

O presente estudo utilizou como método de análise de dados por frequência das respostas dos questionários aplicados na fase exploratória (Apêndice 1), visando verificar as informações que foram coletadas, apresentando os resultados em forma de texto e de explicação a respeito dos pontos importantes encontrados.

Os dados desse questionário preliminar aplicado serviram de base para o conhecimento amplo do assunto e da situação atual do órgão estudado, permitindo identificar seus pontos fortes e fracos, bem como as necessidades de mudanças constantes nos processos.

Após, foi aplicado um segundo questionário, objetivando identificar os processos atuais realizados nas atividades de compras e aquisições, bem como as dificuldades e entraves encontrados no processo, buscando encontrar pontos de melhorias, com o intuito de elaborar um manual que melhor oriente e facilite todo 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 a coleta de dados, foram descritos os processos através de formulários que auxiliarão no mapeamento dos mesmos. Foram utilizados como base para os desenhos e o mapeamento dos processos a notação BPMN e o software Bizagi.

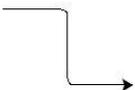
O Bizagi (Bizagi Process Modeler) é um software gratuito de BPMN, utilizado para mapeamento e melhoria de processos de trabalho, que permite às organizações criar e documentar processos de negócios em um repositório central na nuvem para obter uma melhor compreensão de cada passo, identificar oportunidades 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, 2018).

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 nas organizações.

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). Os principais símbolos podem ser observados no quadro exemplificativo a seguir:

QUADRO 8 – SÍMBOLOS UTILIZADOS NOS FLUXOGRAMAS

Símbolos	Significados
	Início do processo.
	Fim do processo.
	Indica decisão, possíveis desvios para outros pontos do fluxograma, de acordo com a decisão que foi tomada.
	Representa qualquer ação da atividade. Neste estudo, as cores deste símbolo variam de acordo com a legenda estipulada em cada fluxograma, representando os setores envolvidos no estudo.
	Repassar informações adicionais para o leitor do fluxograma (como se fossem anotações).
	Demonstra a direção do fluxo de atividades, indicando o caminho obrigatório.
	Associa as informações adicionais (anotações) às operações e/ou atividades do fluxo.

Fonte: Pela autora, adaptado de Rizzetti et. al (2015).

O Manual de Gestão por Processos do MPF sugere a utilização do sistema Bizagi e salienta a importância do uso da notação BPMN. Com a sua utilização, é possível proporcionar uma estruturação de uma sequência de trabalho a ser desenvolvida, objetivando a análise, a simplificação e o aperfeiçoamento dos processos, conduzindo uma busca permanente da melhoria de desempenho e da produtividade (BRASIL, 2013).

O Tribunal de Contas da União também incentiva essa utilização, mediante a disponibilização de cursos de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e Bizagi, com o intuito de contribuir para a simplificação da administração pública, bem como auxiliar seus gestores a lidar com processos (BRASIL, 2013). Esse contexto contribuiu para a escolha do método utilizado na presente pesquisa.

#### 4 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 3), objetivando realizar o mapeamento da situação atual dos processos analisados, para posterior proposição do modelo de manual de compras e licitações para melhoria dos processos, sendo esse o produto técnico científico da presente pesquisa.

Como visto, o mapeamento de processos é uma ferramenta que permite um melhor entendimento de como ocorrem os processos dentro de uma organização, evidenciando os problemas existentes, de modo a buscar a eliminação de gargalos que dificultam a melhoria da qualidade do serviço prestado. Diversos autores enfatizam a importância da utilização da gestão de processos, inclusive em instituições públicas, como visto ao longo da presente pesquisa (FERREIRA et al., 2014; ASSUNPÇÃO, 2018; BARRERA-CÁMARA ET AL., 2019; HULTEMANN, 2019)

Assim, a presente pesquisa evidencia a necessidade de utilização dessa ferramenta em uma organização pública, através da utilização de fluxos de processos e da proposta de um manual de padronização de processos, em uma área atual e que passou por grandes alterações legislativas, a área de licitações e contratos.

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, com o intuito de propor um manual que melhor oriente e facilite todo o processo para antigos e novos servidores, 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 3 - Mapeamento da situação atual dos processos, problemas e possíveis necessidades de melhorias, retratando as seguintes questões a respeito dos processos analisados:

- a) dados do processo: buscou caracterizar os processos em si, constando nome e descrição do processo, bem como a documentação necessária para sua instrução;
- b) atividades/tarefas do processo: o fluxo e a descrição de cada atividade; e,
- c) problemas identificados e sugestões de melhorias apontadas para cada processo.

Quanto ao item “a” (dados do processo) foram identificados três tipos principais de processos de compras e licitações executadas dentro do órgão: processos licitatórios na modalidade pregão, processos de dispensa e inexigibilidade de licitação e processos de aquisição através de ata de registro de preços. As respostas foram obtidas por meio da pergunta de número 1 do questionário do Apêndice 3.

Em relação ao item “b” (atividades/tarefas do processo: o fluxo e a descrição de cada atividade), foi possível obter o detalhamento dos processos executados com base nas perguntas 2 e 3, objetivando mapear como os processos são executados atualmente e qual a responsabilidade e atribuições de cada setor no fluxo.

As respostas que atendem ao item b foram dispostas em fluxogramas, permitindo a compreensão do todo quanto aos processos atuais, as relações existentes em cada etapa e a construção da resposta ao problema de pesquisa. Os fluxogramas foram elaborados por serem de fácil entendimento e interpretação pelos servidores da organização, facilitando assim a identificação dos problemas encontrados e da proposição de melhorias, utilizando o software Bizagi Process Modeler, versão 4.0.

Com isso, foi possível identificar os principais resultados oriundos da aplicação das entrevistas, ao coletar, tratar e analisar os dados encontrados, principalmente em relação aos objetivos específicos “d” e “e”.

Quanto ao objetivo específico **d) Mapear a situação atual dos processos de compras e licitações, identificando os gargalos existentes:** Através das entrevistas foi possível identificar inúmeros 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 por parte de novos servidores, o que acaba atrasando e dificultando seu andamento. Muitas vezes os servidores cometem erro de instrução processual, o que acaba ocasionando o seu retorno a alguma fase anterior;
- Não há checklists para verificar a instrução necessária para cada tipo de processo, ou instruções normativas internas que possam auxiliar nesses processos, de modo a orientar a maneira correta a ser executada;
- Não há definição das competências e atribuições de cada setor nos processos, para que cada um saiba seu papel diante do processo-macro, o que dificulta a celeridade processual, pois muitos ficam perdidos sem saber o que devem fazer e ficam dependendo de uma única pessoa que “sempre fez aquela função”;

- Há deficiência na comunicação interna: há muitas falhas na comunicação, falta alinhamento do começo ao fim do processo. Não há alinhamento entre os envolvidos e as informações acabam se perdendo ao desenrolar dos processos. Devido a alta amplitude da Semed, tudo é muito dinâmico e urgente, não havendo um planejamento estratégico a curto, médio e longo prazo, o que conduz a falhas não só de instrução, como também do desenvolvimento e conclusão processual;
- Na execução dos contratos não há definições das atribuições do gestor e do fiscal dos contratos, pois devido ao desconhecimento de quem assume esses papéis, acaba gerando muitos outros problemas. Geralmente são escolhidos como fiscais e gestores dos contratos aqueles servidores mais relacionados com a área do processo, mas muitos não tem conhecimento qual o papel que devem executar;
- Não há monitoramento do andamento dos processos que já estão em trâmite: o setor interessado deveria estar vigilante ao andamento e monitoramento processual geral. Muitos processos se perdem no meio do caminho e acabam passando muito tempo em um único setor por falta de acompanhamento do interessado.

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, para que possa ser definido o melhor caminho a seguir, ou seja, realização efetiva de um bom planejamento, o que é bem enfatizado pela Nova Lei de Licitações e Contratos.

b) Criação de comissões de planejamento processual, para confecção dos instrumentos necessários aos processos, como termo de referência e estudo técnico preliminar, de modo que os mesmos sejam padronizados e feitos da maneira correta, para que os processos não sejam devolvidos por erros de instrução.

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 do que é executado.

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, a fim de se ter um resultado a longo prazo e contínuo.

f) Para situações estratégicas, seria interessante uma consultoria específica para elaboração dos documentos iniciais necessários à abertura de processos, para dar celeridade decorrente da abertura correta do mesmo.

Ainda, foi possível verificar, com base nas perguntas 6 a 9 do questionário do Apêndice 3, que não existem documentos de padronização internas 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, visto que tratam-se de objetos necessários ao dia a dia da atividade-fim do órgão.

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 bem como da confecção do produto técnico científico proposto na presente pesquisa, a fim de contribuir para o fluxo dos processos e a celeridade dos mesmo, expandindo o conhecimento a todos que dele necessitam para a fluidez das atividades.

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 um 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 nos fluxogramas definidos e que foram propostos no manual decorrente da pesquisa.

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 e) **Propor um Manual de Compras e Licitações contendo ações de melhorias e sugestões para redesenho dos processos, segundo as mudanças da nova lei de licitações:** através das entrevistas aplicadas foi possível obter sugestões de melhorias aos processos, para posterior

confeção do manual sugerido como produto técnico-científico, diante dos problemas identificados e sugestões de melhorias apontadas para cada processo.

Foi possível verificar, através das entrevistas e do mapeamento, 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, a confecção do manual de padronização dos processos de compras e licitações buscou 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.

Para proposição do manual, buscou-se realizar pesquisa de manuais de outros órgãos ou instituições públicas, objetivando avaliar como geralmente são confeccionados, a fim de colher as melhores práticas para se utilizar no manual proposto. Assim, foi realizado um benchmarking para verificar como são feitos os manuais das instituições públicas e foi observado que a maioria se utiliza de texto corrido tratando do assunto e não apresentam fluxos, fluxogramas ou mapeamento de processos, como o proposto nesta pesquisa. Além disso, não incluem as legislações locais aplicadas, e sim legislações amplas e nacionais.

Também foi realizado levantamento de dados secundários objetivando caracterizar o assunto abordado, identificar as normas e regras vigentes não só da união, como já visto, como também no município, através de portarias, manuais, resoluções, memorandos, entre outros. Foram feitas buscas de documentos do órgão lócus da pesquisa que tenha influência no assunto em questão, a fim de verificar como está sendo tratada a mudança de legislação e como os órgãos municipais estão se preparando para a utilização da nova lei.

As legislações municipais atuais decorrentes da nova lei de licitações e contratos aparecem como uma forma de regulamentar aspectos trazidos pela nova lei e que merecem destaque por serem necessárias às inovações trazidas pela legislação. Porém, não altera os fluxos processuais, mas são essenciais para a correta instrução dos mesmos, bem como auxilia na difusão do conhecimento aos órgãos municipais.

Com o benchmarking realizado e o levantamento das legislações locais mais importantes foi possível analisar os pontos principais a serem tratados no manual proposto,

como por exemplo as inovações trazidas pela nova lei de licitações e contratos, ênfase na fase de planejamento, definição das competências e responsabilidades, plano anual de contratações, peças para instrução processual, fluxogramas, legislações e normativos locais pertinentes e minutas de documentos principais para padronização dos mesmos.

Diante disso, o produto final da presente pesquisa, o manual de compras e licitações, foi proposto objetivando incluir as principais normas nacionais e locais, incluindo os fluxogramas propostos e as melhorias necessárias identificadas. Além disso, foi elaborado tendo como base o referencial teórico da presente pesquisa, as lacunas identificadas e as melhorias sugeridas nas entrevistas com os servidores envolvidos nos processos, visando possibilitar benefícios aos processos executados.

Assim, pretende-se obter as melhores práticas para os processos, a fim de elevar seu nível de eficiência, proporcionando maior fluidez e celeridade, levando em conta as particularidades do órgão lócus da pesquisa, a fim de construir uma proposta de manual que atenda às suas necessidades visando o aprimoramento dos processos analisados.

As necessidades e lacunas evidenciadas deverão ser atendidas ao longo das atualizações do manual, sugerindo-se assim, posterior 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, inclusive das atribuições do gestor e fiscal dos contratos para que executem suas funções de maneira correta; e criação de canais de comunicação entre setores envolvidos a fim de dar melhor fluidez ao processo.

Colocar em prática essas questões traria, na visão dos entrevistados, possíveis melhorias aos processos e contribuiria na celeridade processual, alcançando os fins desejados de maneira mais rápida e eficiente. Com a padronização dos processos é possível uma melhoria contínua dos mesmos, identificando os erros e gargalos e corrigindo-os, retroalimentando o processo, gerando inclusive mais segurança aos procedimentos e consequentemente atendendo a finalidade esperada.

Diante do exposto, foi possível propor o presente Manual de Compras e Licitações para a Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, contendo as orientações necessárias aos processos, a fim de facilitar e concentrar as informações para utilização pelos servidores:

MINUTA DO MANUAL DE COMPRAS E LICITAÇÕES



Manual de  
Compras e  
Licitações

Prefeitura municipal de Maceió  
Secretaria Municipal de Educação



1ª Edição  
Alagoas - Brasil  
2023

## APRESENTAÇÃO

Diante da necessidade observada na Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, o presente Manual de Compras e Licitações aparece como um propulsor de conhecimento e informações a fim de se buscar a eficiência nas atividades relacionadas à área de licitações, nos quais seus processos devem ser padronizados, com a instituição de modelos prévios e padrões de documentos a serem seguidos pelos servidores executantes, desde o início da identificação de demanda e solicitação de compra ou contratação, até a efetivação dos editais e execução do objeto.

Observa-se constantes comunicações internas apresentadas pela Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL e trazidas pelos setores e órgãos envolvidos nos processos licitatórios, com o intuito de possibilitar um melhor direcionamento às atividades desenvolvidas, e para isso faz-se necessário que haja a consolidação das informações necessárias e normativos existentes em um único documento, objetivando o fácil acesso das informações necessárias à melhor instrução e andamento processual.

Considerando os inúmeros normativos que envolvem a área de licitações e contratos, há a necessidade de constantes atualizações e melhorias no presente manual, a fim de seguir sempre as regras atuais e vigentes aos processos licitatórios, de modo a alcançar rotinas e procedimentos bem executados e de forma correta, resultando em licitações eficientes e mais céleres.

Além disso, para que os servidores públicos executem corretamente o que diz a legislação a respeito do assunto precisam conhecer todos os normativos necessários à formalização das atividades, a fim de evitar erros e ilegalidades. Assim, é de suma importância a criação de um manual de compras e licitações para o órgão, possibilitando a padronização processual e disseminação do conhecimento necessário de maneira facilitada, esclarecendo os padrões e procedimentos a serem seguidos, adquirindo celeridade e segurança jurídica aos processos licitatórios.

## **SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO
  2. VISÃO GERAL
    - 2.1 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
    - 2.2 PRINCÍPIOS
      - 2.2.1 PLANEJAMENTO
      - 2.2.2 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)
  3. PEÇAS PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL
    - 3.1 DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD)
    - 3.2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)
    - 3.3 TERMO DE REFERÊNCIA (TR)
  4. ELABORAÇÃO DE ETPS E TRS PADRONIZADOS
  5. MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO
    - 5.1 LICITAÇÃO
    - 5.2 CONTRATAÇÃO DIRETA
  6. FLUXOGRAMAS DOS TRÂMITES APÓS IDENTIFICAÇÃO DE NECESSIDADES DE MELHORIAS
  7. PROPOSTA DE EQUIPE DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E COMISSÕES DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL E ACOMPANHAMENTO
  8. LEGISLAÇÕES E NORMATIVOS PERTINENTES
  9. PADRONIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS
- ANEXO 1 – MINUTA DE TERMO DE REFERÊNCIA
- ANEXO 2 - MINUTA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
- ANEXO 3 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DO PROCESSO (CHECK LIST)
- ANEXO 4 – MODELO DE FORMULÁRIO DE REQUISIÇÃO DE COMPRA/SERVIÇO

## **1. INTRODUÇÃO**

A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, trouxe uma nova era para as licitações e contratos administrativos em âmbito público, na qual muitos estudiosos e doutrinadores a avaliam com o intuito de melhor explicá-la e analisá-la a fim de obter sua melhor aplicação no dia a dia do serviço público, e com isso surgem diversas críticas e controvérsias sendo debatidas ao longo de sua utilização.

A Secretaria Municipal de Educação de Maceió/AL, diante da necessidade de padronizar seus processos licitatórios e difundir o conhecimento para todos os envolvidos, consciente das mudanças legislativas ocorridas no cenário das licitações públicas, apresenta este manual com o intuito de obter maior eficiência no desempenho dos procedimentos realizados por seus servidores.

Esta versão inicial do manual abrange os principais pontos trazidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos e normativos publicados por meio de portarias as quais disciplinam as principais regras a serem aplicadas em âmbito municipal.

Na criação do manual, buscou-se uma linguagem acessível a todos que dele necessitem, bem como a inclusão dos principais fluxogramas evidenciando a padronização dos processos licitatórios a serem seguidos, de forma a se ter uma visão mais clara das atividades sequenciais necessárias.

Objetivou-se com a criação do manual, reunir as informações necessárias e indispensáveis aos processos, de modo a organizá-las de maneira sistemática, com o intuito de ser uma ferramenta orientadora para os servidores e pessoas interessadas na execução dos mesmos. Com isso, espera-se que este manual seja um recurso válido e favorável às atividades desenvolvidas, bem como colaborar para as rotinas da gestão administrativa, sendo um indutor de boas práticas.

## **2. VISÃO GERAL**

### **2.1. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

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 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.

Diante disso, a Administração pública deve realizar processos licitatórios objetivando a aquisição de bens e serviços públicos destinados ao alcance de seus fins. A licitação, então, seria um processo composto por uma série de procedimentos sequenciais, antes de celebrar os contratos, em que se dá grande competitividade entre os interessados, objetivando o alcance de resultados que satisfaçam as necessidades da gestão e do interesse público.

Visando regulamentar a previsão constitucional quanto ao dever de licitar, foi sancionada a Lei n° 8.666/1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. Após, outros normativos foram surgindo como a Lei n° 10.520/2002, que trata da modalidade de licitação denominada Pregão, e a Lei n° 12.462/2011, que trata do RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). E em 2021, houve a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei n.º 14.133/2021, revogando as leis anteriores e consolidando diversos pontos das leis anteriores.

A NLLC apresenta diversas inovações, entre elas a ênfase dada ao princípio do planejamento, a padronização, transparência, segregação de funções, entre outros, evidenciando mudanças necessárias ao arcabouço legislativo quanto ao referido tema.

## **2.2. PRINCÍPIOS**

### **2.2.1. PLANEJAMENTO**

A NLLC dá grande importância ao princípio do planejamento, prevendo-o em seu artigo 5º como sendo um dos princípios basilares na utilização da referida lei, ou seja, a realização do planejamento é uma fase indispensável na realização de licitações e contratações públicas.

Essa importância dada pela NLLC ao princípio do planejamento também pode ser observada pela ênfase com que a referida lei o aborda, pois em seu art. 18 a lei caracteriza o planejamento como sendo a fase preparatória do processo licitatório, esclarecendo que ele deve ser compatível com o plano de contratações anual de que trata a lei (quando elaborado) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Além disso, a lei também destaca a necessidade de que a administração pública dê

maior atenção à fase de planejamento das aquisições e contratações públicas, de modo a obter compras públicas mais eficientes. Para isso, faz-se necessário a elaboração de diversos instrumentos que auxiliam nessa etapa, como por exemplo, o documento de formalização de demanda (DFD), estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência (TR).

### **2.2.2. PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)**

A NLLC, ao tratar do Plano de Contratações Anual (PCA) evidencia que o mesmo deverá ser elaborado a partir de documentos de formalização de demandas, bem como aponta que os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual. A elaboração do PCA se dá com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Complementando, o PCA possui diversos objetivos, entre eles: garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes; subsidiar a elaboração da proposta orçamentária prévia; evitar o fracionamento de despesas; definir o calendário anual das contratações e dos agentes envolvidos e sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a fomentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

Por fim, o plano de contratações anual deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

## **3. PEÇAS PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

### **3.1 DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD)**

Como já visto, a NLLC dá grande importância à fase de planejamento nas licitações, e traz o Documento de Formalização de Demanda (DFD) como elemento obrigatório de todo processo de contratação iniciado a partir da nova lei.

O DFD é o documento inicial no processo de planejamento das aquisições, sendo inclusive uma das inovações que a lei trouxe, sendo um instrumento que auxilia na construção do Plano de Contratações Anual.

Observação: Faz-se necessário criar um modelo de DFD especificamente para a SEMED, a fim de padronizar a utilização por todos os servidores.

Entre outros tópicos o documento poderá conter: unidade demandante; responsável pela demanda; objeto; natureza do serviço/material; justificativa da necessidade da contratação; descrição do item; quantitativo da aquisição; estimativa da despesa total; previsão da data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; indicação dos responsáveis pela elaboração dos documentos iniciais; alinhamento estratégico da contratação, entre outros.

### **3.2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)**

Segundo a Instrução Normativa ALICC nº 001/2023, de âmbito municipal, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) “constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e tem como objetivo embasar o termo de referência ou o projeto básico e definir o objeto em seus aspectos qualitativos e quantitativos, que somente será elaborado se a contratação for considerada viável”.

Já a NLLC, lei nº 14.133/2021, o caracteriza como sendo “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O ETP antecede à confecção do Termo de Referência (TR) e cabe a ele demonstrar o problema a ser atendido e qual seria sua melhor solução, bem como avaliar a sua viabilidade diante do interesse público envolvido. Diante disso, o ETP é a etapa em que são feitas as pesquisas, análises e estudos, objetivando identificar qual a forma de contratação mais viável ao órgão, levando em conta diversos critérios a serem analisados, justificando a escolha da solução identificada.

Existem casos em que pode haver a dispensa do ETP, porém mesmo nesses casos é necessário a confecção do DFD.

Diante do exposto, observa-se dois objetivos principais do ETP: avaliar a viabilidade da contratação e posteriormente servir de base ao termo de referência.

### **3.3. TERMO DE REFERÊNCIA (TR)**

Segundo a Instrução Normativa ALICC nº 001/2023, conceitua termo de referência,

como o “documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, considerando os preços praticados no mercado, a definição das condições necessárias para a contratação”.

Enquanto a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2023, o conceitua como o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. A lei traz alguns parâmetros e elementos descritivos os quais o Termo de referência deve apresentar: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária.

Sendo assim, a elaboração do TR é a descrição do que será contratado e da forma de contratação, mediante a solução de contratação mais vantajosa definida no ETP. É no TR que são informadas as especificações, as obrigações, as penalidades, bem como os prazos de atendimento, a forma de seleção do fornecedor, o instrumento de medição de resultado, entre outros detalhamentos.

#### **4. ELABORAÇÃO DE ETPS E TRS PADRONIZADOS**

A NLLC já prevê a possibilidade de utilização de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR) padronizados. Essa padronização busca dar celeridade aos processos, ao passo que contribui quando da realização de contratações recorrentes, cujas especificações da solução não tenham sofrido modificações.

A lei ainda enfatiza a necessidade de atendimento ao princípio da padronização quando da elaboração do planejamento de compras, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho.

Ainda, é permitida a padronização com base em processo de outro órgão ou entidade de nível federativo igual ou superior ao do órgão adquirente, devendo o ato que decidir pela adesão a outra padronização ser devidamente motivado, com indicação da necessidade da Administração e dos riscos decorrentes dessa decisão, e divulgado em sítio eletrônico oficial.

Ainda não foram definidos modelos de ETPS e TRS padronizados a serem seguidos pela Secretaria. Porém, é válido levar em consideração os modelos disponibilizados pelo Governo Federal, disponíveis no link: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/modelos-de-licitacoes-e-contratos>>.

A relação de modelos padronizados disponibilizados pelos Governo Federal é composta pelas seguintes minutas:

- Listas de verificação;
- Termos de Referência para compras de bens comuns e de TIC, engenharia e contratação de serviços com e sem dedicação exclusiva de mão de obra;
- Editais para pregão e concorrência eletrônicos;
- Contratos para compras de bens comuns e de TIC, contratação de serviços de TIC, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra e de serviços comuns de engenharia;
- Ata de Registro de Preços
- Contratação Direta - Dispensa e Inexigibilidade e,
- Parecer parametrizado.

Porém, objetivando a padronização dos documentos elaborados pela Secretaria, consta ao final do presente manual anexos contendo minutas para os principais documentos necessários à instrução processo, com os principais pontos a serem contemplados e desenvolvidos para cada tipo de processo.

## **5. MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO**

Para que a Administração Pública realize suas aquisições de bens e serviços ela se utiliza de diversas modalidades de contratações previstas no ordenamento jurídico.

Assim, diante das diversas opções existentes, o gestor público deve analisar de maneira eficiente qual a melhor e mais adequada modalidade para aquele objeto da licitação de modo a atender as necessidades públicas.

A NLLC dispõe entre as modalidades disponíveis as seguintes:

- Pregão;

- Concorrência;
- Concurso;
- Leilão; e
- Diálogo Competitivo.

Além das modalidades, ainda prevê formas de contratações diretas de bens e serviços públicos: a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

## **5.1 LICITAÇÃO**

Via de regra, a Administração pública deve realizar licitações públicas objetivando a contratação de um serviço ou aquisição de bens. A licitação é tida como um procedimento complexo, pois envolve diversas etapas e exigências que devem ser seguidas.

O ordenamento jurídico prevê que a licitação deve ser instruída como um processo administrativo, que deve seguir as orientações e exigências das várias legislações existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Esse processo administrativo é composto por um encadeamento de etapas que permitem ao longo do processo que interessados em fornecer produtos ou serviços para a Administração Pública participem da disputa, em condições de igualdade, objetivando a seleção da proposta mais vantajosa e que atenda as necessidades da Administração.

Importante destacar os objetivos do processo licitatório previstos no artigo 11 da NLLC:

1. Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
2. Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
3. Evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e
4. Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

## **5.2. CONTRATAÇÃO DIRETA**

Como visto, a licitação é o procedimento obrigatório para que a Administração Pública adquira bens e contrate serviços. Porém, existem algumas exceções que permitem que a Administração não realize a licitação e contrate diretamente com terceiros, sendo assim chamada de contratação direta. A NLLC prevê como tipos de contratação direta: as dispensas

e as inexigibilidades de licitação.

No caso das dispensas, a lei permite que a licitação, mesmo que seja possível, seja dispensada em determinadas situações especificadas na lei, como as dispensas de aquisição por valor ou as aquisições referentes às situações emergenciais.

No caso das inexigibilidades, a realização da licitação já se apresenta como impossível, mediante a inexistência de competitividade, como nos casos em que é verificado que apenas uma empresa é capaz de prestar o serviço ou fornecer o objeto da licitação., de forma a atender às necessidades da administração pública.

No entanto, por se tratar de exceções à regra geral de licitar, o gestor público deve ser cuidadoso na sua utilização e se atentar para todas as regras previstas na lei, já que a própria legislação classifica como ilícito penal “admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei”.

Os atos que autorizam a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverão ser divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial, ou seja, deve haver a ratificação da dispensa ou inexigibilidade no Diário Oficial do Município.

A NLLC traz a forma como devem ser instruídos esses processos de contratações diretas e enfatizam que devem incluir a justificativa da dispensa ou inexigibilidade de licitação, pois já que licitar é a regra o gestor público deve justificar o porquê de não realizar a licitação. Além disso, deve-se incluir a razão da escolha do fornecedor a ser contratado e justificar seu preço, pois caso haja mais de um fornecedor a escolha se dará mediante o menor preço, enquanto que nas demais hipóteses de dispensa e inexigibilidade deve-se apresentar uma justificativa bem desenvolvida, de modo a apresentar de forma completa os motivos para a escolha.

Destarte, faz-se necessário além da exposição dos motivos que levaram a dispensar a realização da licitação, demonstrar que a escolha da solução está de acordo com as necessidades da Secretaria, sendo assim a melhor alternativa, justificando a escolha do fornecedor a ser contratado, fundamentando assim o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Além disso, a justificativa de preço é outra exigência para tais processos, pois deve-se demonstrar que o valor que se está contratando por meio das dispensas ou inexigibilidades de licitação estão de acordo com o preço de mercado, realizando assim uma pesquisa cautelosa quanto aos preços que serão contratados, através de diversas fontes de pesquisa de preços.

Além disso, segunda a nova lei, em seu artigo 72, o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com

os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço; e

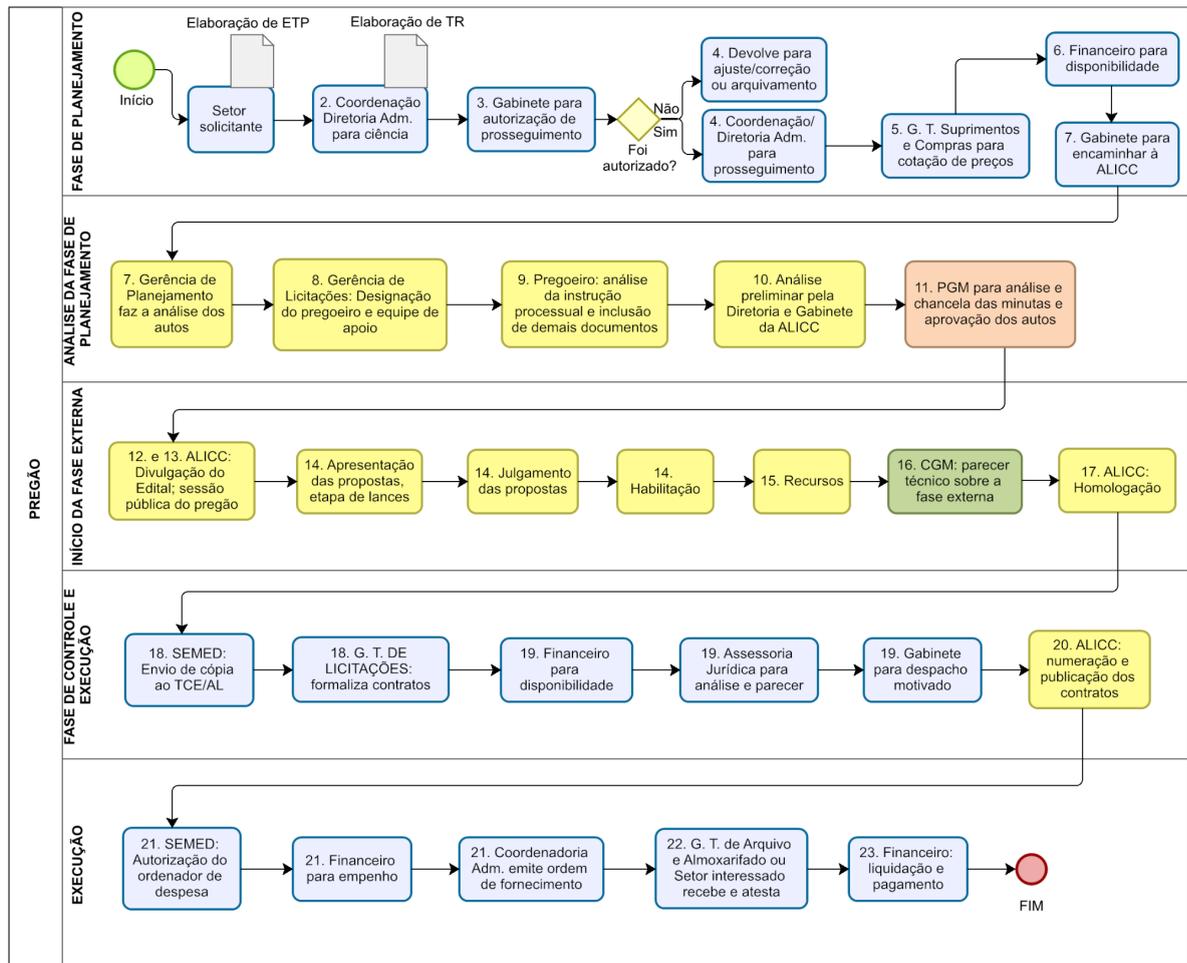
VIII - autorização da autoridade competente.

Além disso, os presentes processos devem apresentar:

- Justificativa da dispensa ou inexigibilidade;
- Razão de escolha do fornecedor ou executante;
- Justificativa do preço;
- Termo de referência;
- Prova de regularidade fiscal e trabalhista;
- Comprovação das demais condições de habilitação/qualificação, quando exigido;
- Indicação dos recursos para a cobertura da despesa;
- Aprovação da autoridade competente e do ordenador da despesa;
- Análise jurídica; e
- Ratificação da dispensa ou inexigibilidade.

## **6. FLUXOGRAMAS DOS TRÂMITES APÓS IDENTIFICAÇÃO DE NECESSIDADES DE MELHORIAS**

## – FLUXOGRAMA DE AQUISIÇÃO ATRAVÉS DE PREGÃO:



Fonte: Elaborado pela autora.

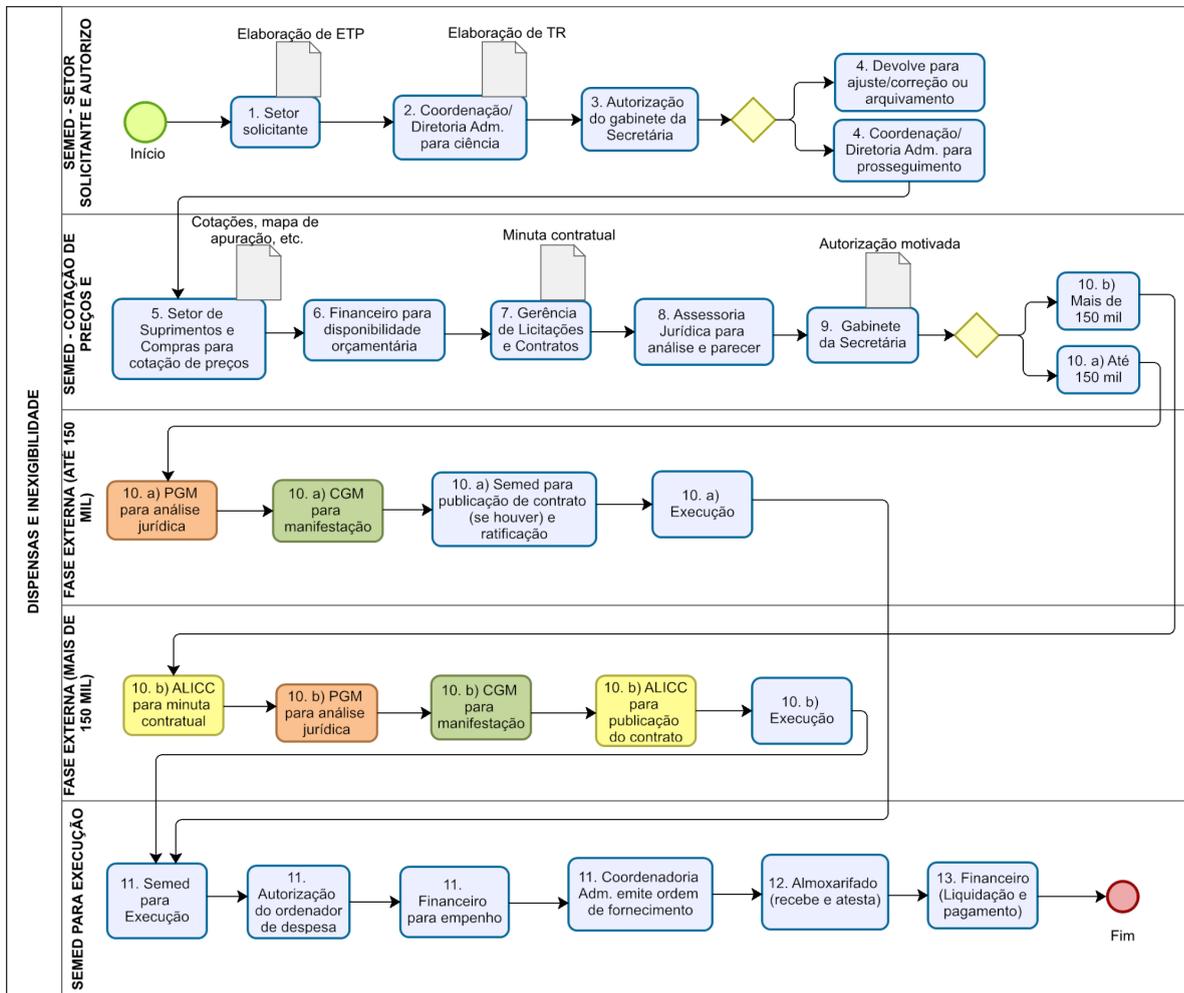
Para melhor entendimento do fluxograma acima, as fases ocorrerão da seguinte forma:

1. **Setor Solicitante:** identifica a necessidade e apresenta a motivação administrativa e justificativa para a presente aquisição, realizando a efetiva instrução processual, inclusive elaboração de **Estudo Técnico Preliminar - ETP**, quando necessário;
2. Evolui o processo à **Coordenação ou Diretoria Administrativa** relacionada à área solicitante: para ciência e prosseguimento, avaliando necessários complementos de instrução, como elaboração de **Termos de Referência - TR**, projetos básicos, entre outros;
3. Após, ao **Gabinete da Secretária** para ciência e **autorização** de prosseguimento;
4. Se o Gabinete da Secretária autorizar, retorna para a **Coordenação ou Diretoria Administrativa** para prosseguimento; Caso não seja autorizado, devolve-se ao **Setor solicitante** para ajustes/correção ou arquivamento do processo;

5. Encaminha à **Gerência Técnica de Suprimentos e Compras** para **cotação de preços** e confecção de mapa de apuração; as cotações são feitas através de painéis de preços, sistemas de atas públicas, lojas virtuais e sites eletrônicos, aviso de cotação e pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação.
6. **Diretoria Financeira** para realizar a **disponibilidade orçamentária e financeira**, evoluindo ao **Gabinete da Secretária** para ciência e prosseguimento;
7. **Análise da fase interna (fase de planejamento)**: Gabinete da Secretária da SEMED encaminha os autos à **ALICC**, no qual sua **Gerência de Planejamento de Contratação** realiza a análise perfunctória e objetiva dos autos até então realizados;
8. Após, a **Gerência de Licitações** realiza a distribuição do processo administrativo licitatório a membros da Comissão Permanente de Licitação da ALICC, **designando o pregoeiro e sua equipe de apoio**. Em seguida, encaminha o processo ao pregoeiro designado que realiza a análise da instrução processual, inclusive dos documentos confeccionados, como ETP e TR, no qual pode solicitar alterações ou explicações.
9. Inclui-se ao processo o ETP e TR finalizados (caso haja alguma alteração), bem como outros documentos como **minuta do edital de licitação**, minuta da ata de registro de preços, minuta do termo de contrato, entre outros.
10. Ainda na ALICC, a **Diretoria Especial de Licitações e Contratos e o Gabinete da Agência**, realizam a **análise preliminar** e objetiva dos atos produzidos até então, para ciência e **aprovação das minutas** do edital, TR, ETP e outros documentos elaborados.
11. Após, é encaminhado à **PGM** para análise e chancela das minutas, **aprovação dos atos** até então praticados e emissão de parecer jurídico, mediante análise legal e jurídica da fase interna do procedimento licitatório.
12. Encaminha-se à **ALICC** para atendimento das condicionantes, se houver, e para dar **início à fase externa** da licitação.
13. A fase externa se inicia com a **divulgação do edital**, mediante **sessão pública do pregão eletrônico**.
14. Após, ocorre a **apresentação das propostas**, mediante etapa de **lances**, e realizado o **julgamento**, mediante análise das propostas, com envio de amostras, se houver essa previsão. Em seguida, é feita a **habilitação das empresas vencedoras**, com análise dos documentos de habilitação dos licitantes. É **formalizada a ata da sessão pública e indicado o resultado** por fornecedor.
15. Abre-se a **fase recursal**, com análise de recursos e as contra razões apresentadas, mediante decisão do pregoeiro.

16. Ainda, os autos são enviados à **CGM** para emissão de **parecer técnico** sobre a fase externa do certame, **retornando a ALICC** para análise e providências de **formalização de contratos e atas**, bem como suas publicações.
17. Por fim, é feita a **homologação**, que também é analisada e apreciada pela Secretaria instauradora do processo.
18. Os autos são retornados à **SEMED** para controle, execução e arquivamento, enviando-se cópias dos autos ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Alagoas para análise. Além disso, à **Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios**, formalizando contratos decorrentes;
19. A **Diretoria Financeira** emite **disponibilidade financeira e orçamentária** para a despesa em questão, e encaminha os autos para a **Assessoria Jurídica** da SEMED para análise e demais providências, encaminhando ao **Gabinete da Secretária** para emissão de despacho motivado.
20. Após, encaminha-se novamente para a **ALICC** para providências de numeração e publicação dos extratos dos instrumentos contratuais;
21. Por fim, **retorna-se para a SEMED para execução**. A **execução contratual** se dá mediante as seguintes fases: autorização pelo ordenador de despesa, emissão de empenho pelo Setor de Execução Orçamentária da Diretoria Financeira, emissão de ordem de fornecimento pela Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA ou outro setor relacionado ao objeto da contratação.
22. A **Gerência Técnica de Arquivo e Almoxarifado** aguarda o recebimento dos produtos objeto da contratação, para **atesto de nota fiscal**, ou outro setor relacionado à contratação recebe o produto ou serviço e atesta o seu fornecimento;
23. E por fim, a **Diretoria Financeira** por meio do seu Setor Financeiro, realiza a **liquidação e pagamento** da presente contratação, finalizando o fluxo.

- FLUXOGRAMA DE AQUISIÇÃO ATRAVÉS DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE:



Fonte: Elaborado pela autora.

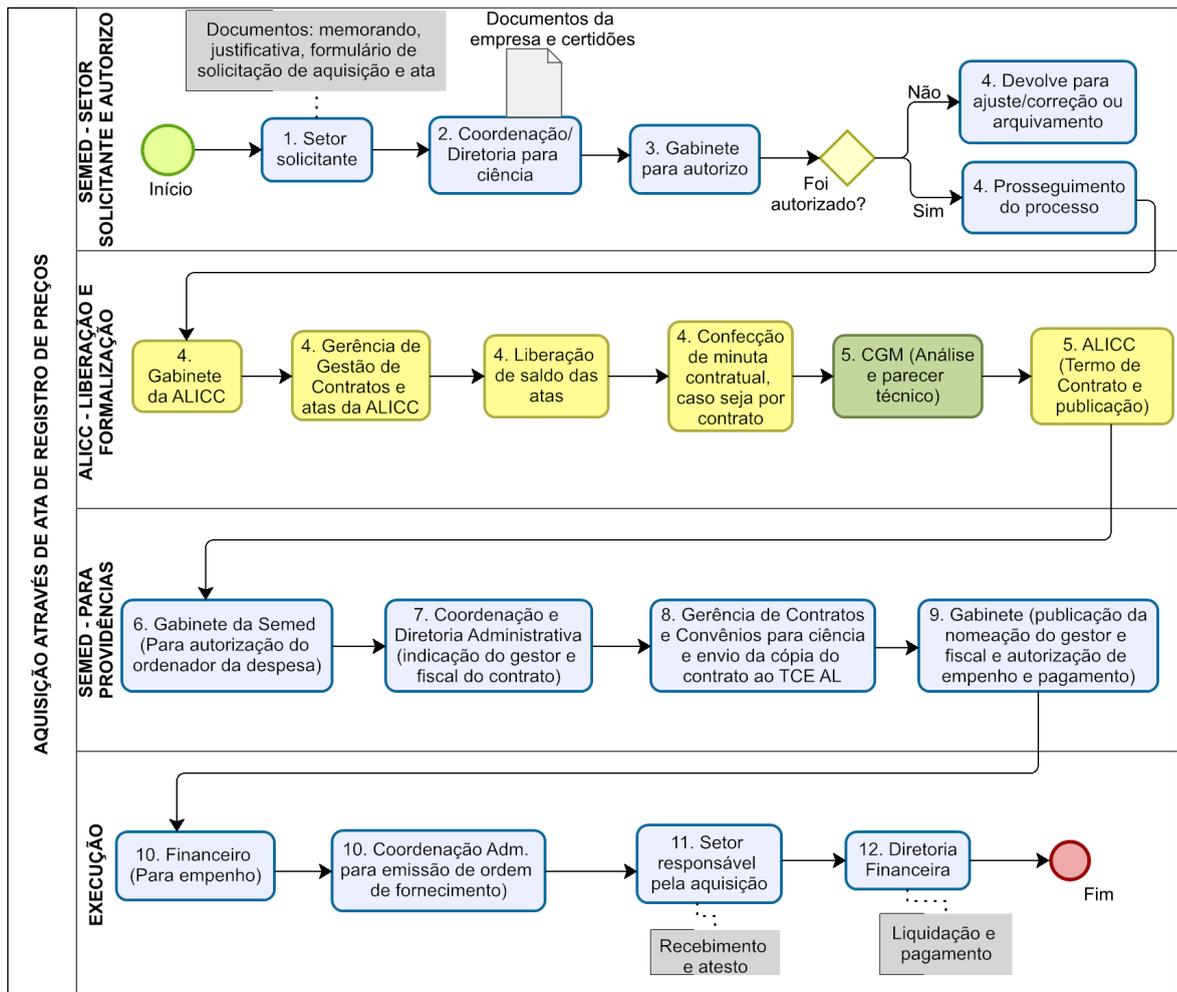
Para melhor entendimento do fluxograma acima, as fases ocorrerão da seguinte forma:

1. **Setor solicitante:** identifica a necessidade e realiza a abertura de processo administrativo, apresentando a motivação e justificativa para a presente aquisição, realizando a efetiva instrução processual, inclusive elaboração de **Estudo Técnico Preliminar - ETP**, quando necessário;
2. Evolui o processo à **Coordenação ou Diretoria Administrativa** relacionada à área solicitante: para ciência e prosseguimento, avaliando necessários complementos de instrução, como elaboração de **Termos de Referência - TR**, projetos básicos, entre outros;
3. Após, encaminha ao **Gabinete da Secretária** para ciência e **autorização** de prosseguimento;

4. Se o Gabinete da Secretária autorizar, retorna para a **Coordenação ou Diretoria Administrativa** para prosseguimento; Caso não seja autorizado, devolve-se ao **Setor solicitante** para ajustes/correção ou arquivamento do processo;
5. Encaminha à **Gerência Técnica de Suprimentos e Compras** para **cotação de preços**, bem como inclusão de documentos referentes à inexigibilidade, como proposta da empresa, carta de exclusividade, documentos de habilitação, entre outros;
6. **Diretoria Financeira** para realizar a **disponibilidade orçamentária e financeira**;
7. **Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios** para confecção de **minuta contratual**, quando houver;
8. **Assessoria Técnica** para **parecer e análise jurídica** acerca do processo, de modo a promover a análise perfunctória dos documentos que compõem a instrução processual, antes de o processo em registro ser enviado para análise do órgão máximo de consultoria jurídica do Município de Maceió;
9. **Gabinete** para **autorização motivada** e demais providências;
10. **a. Se a contratação for até 150 mil:** encaminha para a **Procuradoria Geral do Município (PGM)** para **análise jurídica** dos procedimentos administrativos licitatórios dos órgãos que compõem a Administração Pública Direta; após, à **Controladoria Geral do Município (CGM)** para **manifestação** antes da homologação, ratificação ou ato administrativo correspondente, sob pena de nulidade do processo que não seguir esse rito exigido; e por fim, **retorna à SEMED para publicação e execução contratual**.
- b. Se a contratação for superior a 150 mil:** encaminha para a **ALICC** para confecção de **minuta contratual**; após, à **Procuradoria Geral do Município (PGM)** para **análise jurídica** dos procedimentos administrativos licitatórios dos órgãos que compõem a Administração Pública Direta; após, à **Controladoria Geral do Município (CGM)** para **manifestação**, antes da homologação, ratificação ou ato administrativo correspondente, sob pena de nulidade do processo que não seguir esse rito exigido; posteriormente, **retorna para a ALICC para publicação do contrato**, evoluindo à **SEMED para execução contratual**;
11. A **execução contratual** se dá mediante as seguintes fases: autorização pelo ordenador de despesa, emissão de empenho pelo Setor de Execução Orçamentária da Diretoria Financeira, emissão de ordem de fornecimento pela Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA ou outro setor relacionado ao objeto da contratação.
12. A **Gerência Técnica de Arquivo e Almoxarifado** aguarda o recebimento dos produtos objeto da contratação, para **atesto de nota fiscal**, ou outro setor relacionado à contratação recebe o produto ou serviço e atesta o seu fornecimento;

13. E por fim, a **Diretoria Financeira** por meio do seu Setor Financeiro, realiza a **liquidação e pagamento** da presente contratação, finalizando o fluxo.

- FLUXOGRAMA DE AQUISIÇÃO ATRAVÉS DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:



Fonte: Elaborado pela autora.

Para melhor entendimento do fluxograma acima, as fases ocorrerão da seguinte forma:

- Setor solicitante:** identifica a **necessidade** e apresenta a **motivação** administrativa e justificativa para a presente aquisição, realizando a efetiva instrução processual, inclusive ao processo administrativo: memorando e formulário padrão de solicitação de aquisição, justificativa, ata de registro de preços em questão, entre outros documentos necessários;
- Evolui o processo à **Coordenação ou Diretoria Administrativa** relacionada à área solicitante: para ciência e prosseguimento, avaliando necessários **complementos de**

**instrução**, como a inclusão de documentos jurídicos da empresa e certidões de regularidade fiscal devidamente atualizadas;

3. Após, ao **Gabinete da Secretária** para ciência e **autorização** de prosseguimento;
4. Se o Gabinete da Secretária não autorizar, devolve-se ao **Setor solicitante** para ajustes/correção ou arquivamento do processo; Sendo autorizado o prosseguimento, o próprio Gabinete da Secretária **encaminha para a ALICC** para **liberação dos saldos** das atas e **confeção das minutas contratuais**, se for haver formalização por contrato;
5. Após, **encaminha para a CGM** para **análise e parecer técnico**, retornando para a **ALICC** para **formalização de Termo de Contrato** e publicação dos mesmos;
6. Posteriormente, retorna para a **SEMED** para prosseguimento, havendo aqui a **autorização pelo ordenador de despesa** do órgão (Secretária);
7. Em seguida, evolui para a **Coordenação ou Diretoria Administrativa** relacionada ao objeto a fim de **indicar o gestor e fiscal contratual**;
8. Logo após, a **Gerência Técnica de Licitações, Contratos e Convênios** toma ciência dos atos e **encaminha cópia do contrato ao Tribunal de Contas** do Estado de Alagoas;
9. Ato contínuo, retorna ao **Gabinete** para **publicação em diário oficial** da nomeação do gestor e fiscal, bem ocorre a **autorização de empenho e pagamento**;
10. A **execução contratual** se dá mediante as seguintes fases: emissão de empenho pelo Setor de Execução Orçamentária da Diretoria Financeira, emissão de ordem de fornecimento pela Coordenação Geral de Governança e Administração - CGGA ou outro setor relacionado ao objeto da contratação.
11. O setor relacionado ao objeto aguarda o recebimento dos produtos ou serviço objeto da contratação, para **atesto de nota fiscal**, recebe o produto ou serviço e atesta o seu fornecimento;
12. E por fim, a **Diretoria Financeira** por meio do seu Setor Financeiro, realiza a **liquidação e pagamento** da presente contratação, finalizando o fluxo.

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.

## **7. PROPOSTA DE EQUIPE DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E COMISSÕES DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL E ACOMPANHAMENTO**

Uma das sugestões de melhorias aos processos está relacionada à criação de equipes de planejamento das contratações ou comissões designadas para este fim. Trata-se de uma equipe de servidores que auxiliarão a área demandante, sempre que possível e necessário, na etapa de confecção de estudos técnicos preliminares e na elaboração do Termo de Referência, atuando junto ao demandante na realização de diversas atividades ao decorrer do processos, como pesquisa de mercado, levantamento e análise de riscos, estratégia de contratação, análise de viabilidade da contratação, entre outros, simplificando assim tais processos, ao unir logo em seu início algumas fase iniciais e evitar falhas posteriores.

Além disso, as comissões constituídas para tais fins, devem elaborar proposta de cronograma de licitações, a fim de analisar anualmente as compras realizadas pela Secretaria, de modo a haver um planejamento eficiente e possibilitar o acompanhamento das compras públicas necessárias ao andamento das atividades do órgão.

## **8. LEGISLAÇÕES E NORMATIVOS PERTINENTES**

- Instrução Normativa da Agência de licitações, contratos e convênios de Maceió - ALICC nº 001/2023: estabelece critérios a serem observados pelos órgãos e entidades do município de Maceió, quando da solicitação de aquisição de bens e contratação de serviços, na forma que dispõe o decreto nº 9.044/2021 e revoga a portaria nº 021/2021.
- Decreto nº 9.503, de 19 de julho de 2023: disciplina as medidas de controle e centralização de atos nos procedimentos de compras e contratações públicas no âmbito do poder executivo municipal no âmbito da aplicação da lei federal nº 14.133/2021 e altera o decreto municipal nº 9.044/2021.
- Decreto nº 9.504, de 19 de julho de 2023: regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.505, de 19 de julho de 2023: institui procedimento de dispensa de licitação que envolvam valores inferiores ao fixado nos incisos I e II do art. 75 da lei nº 14.133/2021 e suas atualizações, na forma eletrônica, no âmbito do município de Maceió.
- Decreto nº 9.506, de 19 de julho de 2023: estabelece critérios para elaboração e padronização de estudo técnico preliminar, termo de referência e outros instrumentos congêneres de que trata a lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.

- Decreto nº 9.507, de 19 de julho de 2023: regulamenta o disposto no art. 20 da lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública municipal nas categorias de qualidade comum e de luxo.
- Decreto nº 9.508, de 19 de julho de 2023: regulamenta o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, no âmbito da administração pública municipal.
- Decreto nº 9.509, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, na forma eletrônica, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.510, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.511, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.512, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento técnica e preço, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.513, de 19 de julho de 2023: estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.514, de 19 de julho de 2023: regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 78, IV, da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
- Decreto nº 9.515, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre os procedimentos de contratação direta no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.516, de 19 de julho de 2023: estabelece procedimentos para a utilização de credenciamento de que tratam os arts. 78 e 79 da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.517, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre os procedimentos de locação de imóveis no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.518, de 19 de julho de 2023: regulamenta o § 3º do art. 8º da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de

contratos, no âmbito da administração pública municipal direta e indireta.

- Decreto nº 9.519, de 19 de julho de 2023: regulamenta o disposto no art. 81 da lei federal no 14.133, de 1º de abril de 2021, para instituir o procedimento de manifestação de interesse (PMI), no âmbito da administração pública municipal.

- Decreto nº 9.520, de 19 de julho de 2023: dispõe sobre regulamentação específica para as contratações de obras e serviços de engenharia, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.

- Decreto nº 9.521, de 19 de julho de 2023: institui a Comissão Permanente de Licitação – CPL, vinculada à agência de licitações, contratos e convênios de maceió – ALICC, e designa seus membros nos termos da lei federal nº 14.133/2021.

## **9. PADRONIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS**

### **ANEXO 1 – MINUTA DE TERMO DE REFERÊNCIA**

#### DA APRESENTAÇÃO

1. OBJETO
2. DESCRIÇÃO DO OBJETO
3. JUSTIFICATIVAS PARA CONTRATAÇÃO
4. DAS DIRETRIZES
5. DA COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO DA EQUIPE TÉCNICA
6. DAS OBRIGAÇÕES
  - 6.1 OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE
  - 6.2 DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA
7. LOCAL DA EXECUÇÃO
8. DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO
9. PERÍODO DE EXECUÇÃO E VIGÊNCIA
10. ESTIMATIVA DE PREÇOS OU PREÇOS REFERENCIAIS
- 11 DO PAGAMENTO
- 12 DA CONTRATAÇÃO
13. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.
14. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS
- 15 DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E DO FORO

## **ANEXO 2 - MINUTA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

### INTRODUÇÃO

1. OBJETO
2. ÁREA REQUISITANTE
3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE
4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO
5. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES
6. DOS RESULTADOS PRETENDIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO
7. DA ANÁLISE DAS SOLUÇÕES
8. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES
9. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO
10. ESTIMATIVA DE PREÇO OU PREÇOS REFERENCIAIS
11. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
12. DA ETAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS EM FACE DA CONTRATAÇÃO:
13. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E RESPECTIVAS MEDIDAS MITIGADORAS
14. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE
15. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO QUANDO NECESSÁRIA PARA INDIVIDUALIZAÇÃO DO OBJETO
16. CONSIDERAÇÕES FINAIS

### **ANEXO 3 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DO PROCESSO (CHECKLIST)**

Os processos de aquisição deverão conter, entre outros, os seguintes documentos pelo órgão solicitante:

- I - Solicitação motivada pelo setor/órgão requisitante, contendo justificativa, motivação, quantitativo e demais informações necessárias à instrução processual;
- II - Estudo técnico preliminar;
- III - Termo de referência;
- IV - Pesquisa de mercado;
- V - Dotação orçamentária que suportará a futura despesa, quando não se tratar de licitação por registro de preços;
- VI - Minuta de contrato, nos casos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor seja igual ou abaixo de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- VII - Autorização motivada do Gestor da Pasta e ordenador da despesa;
- VIII - Parecer técnico da Diretoria de Tecnologia de Informação da Secretaria Municipal de Gestão, SEMGE, quando se referir a equipamentos e serviços de informática;

Observação: Deve-se atentar para as orientações constantes na Instrução Normativa ALICC nº 001/2023, que estabelece critérios a serem observados pelos órgãos e entidades do município de Maceió, quando da solicitação de aquisição de bens e contratação de serviços:

Art. 1º § 1º Qualquer aquisição ou serviço, mediante termo de contrato, necessitará de encaminhamento à ALICC para providências de numeração e publicação dos extratos dos instrumentos contratuais.

§ 2º Os processos de dispensas e inexigibilidades de licitação que tenham valor global estimado inferior ou igual a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), bem como os relativos a obras e serviços de engenharia, estão dispensados do envio dos processos à ALICC, não se eximindo, porém, de observar o disposto do § 1, bem como os demais procedimentos estabelecidos nesta IN.

§ 3º Os processos que se enquadrarem no caso previsto no § 2º poderão ser encaminhados para a ALICC para condução do procedimento de contratação, mediante solicitação devidamente justificada do titular do órgão.

§ 4º Quando se tratar de compra ou serviço por sistema de registro de preços, fica o órgão ou entidade solicitante dispensado de apresentar os documentos previstos nos incisos III ao VI.

**ANEXO 4 – MODELO DE FORMULÁRIO DE REQUISIÇÃO DE COMPRA/SERVIÇO**

<b>1. OBJETO SOLICITADO</b>			
Nº DA ATA OU CONTRATO	ITEM	OBJETO	QUANTIDADE
XXX	XX	XXXXX	XXXX
<b>2. JUSTIFICATIVA</b>			
<b>3. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>			
<b>4. GESTOR CONTRATUAL (SE HOVER CONTRATO)</b>			
<b>5. LOCAL DE ENTREGA</b>			
<b>6. FORMA DE ENTREGA</b>			
<input type="checkbox"/> ÚNICA		<input type="checkbox"/> PARCELADA	
Caso parcelada:			
Período: <input type="checkbox"/> semanal <input type="checkbox"/> quinzenal <input type="checkbox"/> mensal <input type="checkbox"/> bimestral <input type="checkbox"/> trimestral <input type="checkbox"/> anual			
<input type="checkbox"/> outras formas de entrega (justificar): EX: DE ACORDO COM A NECESSIDADE			
<b>7. DEMAIS INFORMAÇÕES</b>			

Diante das informações constantes dos autos processuais aprovo a realização da despesa e encaminho os presentes a XXX para emissão da AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO/PRESTAÇÃO DE SERVIÇO.

Maceió-AL, de de

Nome e Assinatura do ordenador de Despesa com carimbo.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A presente pesquisa teve como seu objetivo principal e geral “analisar como as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos impactam nos fluxos processuais de compras e licitações da SEMED, com a finalidade de propor um manual de padronização de processos das compras públicas”, visando a padronização de processos e rotinas no âmbito da secretaria, em busca de melhorias e soluções para as lacunas encontradas.

Para o alcance do objetivo geral, a pesquisa perpassa por alguns objetivos específicos, a saber: abordar o processo de compras públicas no atual contexto da Administração Pública brasileira; identificar como as mudanças trazidas pela Nova lei de Licitações e Contratos 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 um Manual de Compras e Licitações contendo ações de melhorias e sugestões para redesenho dos processos, segundo as mudanças da nova lei de licitações.

Os três primeiros objetivos específicos foram alcançados mediante a realização de pesquisa documental e bibliográfica, no qual se obteve um amplo conhecimento a respeito do assunto a ser analisado com a pesquisa e que resultou na sua fundamentação teórica, bem como as informações serviram de base para as demais fases da pesquisa.

O quarto objetivo específico “mapear a situação atual dos processos de compras e licitações da SEMED, identificando os gargalos existentes” foi atingido através da realização das entrevistas com os servidores envolvidos nos processos analisados, definindo assim, os fluxogramas dos principais processos, validados pelos servidores entrevistados, de modo a retratar a realidade de como realmente ocorrem na organização.

O quinto e último objetivo específico, “propor um Manual de Compras e Licitações contendo ações de melhorias e sugestões para redesenho dos processos, segundo as mudanças da nova lei de licitações”, foi possível baseado nos fluxogramas mapeados e nas normativas e decretos vigentes no município, especificamente aquelas decorrentes da mudança da lei geral de licitações e contratos, a lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Com isso, a realização de cada um dos objetivos específicos possibilitou alcançar o objetivo geral, de modo a propor um manual de compras e licitações que pudesse concentrar as informações necessárias à realização de um processo licitatório mais eficiente e célere, sendo a proposta da pesquisa o Manual de Compras e Licitações, como produto técnico científico elaborado com base nas entrevistas e fluxogramas mapeados.

Com base nos levantamentos realizados nessa pesquisa, percebe-se que o manual possibilitaria a execução de processos mais eficientes, claros e transparentes para todos os servidores envolvidos, pois possibilitaria o estabelecimento de controle dos processos, solucionando as lacunas e dificuldades identificadas nas entrevistas, bem como busca abranger as principais sugestões de melhorias e boas práticas identificadas no estudo.

Como plano de implementação do manual no órgão sugere-se a elaboração de um plano de ação, de modo a englobar a evolução dos processos realizados de forma sistemática e as informações necessárias para a execução dos processos envolvidos.

Tem-se como etapas de criação e implementação do presente manual:

- Primeiro consolida-se as informações necessárias a confecção do manual, entre legislações, benchmarking realizados, fluxogramas definidos;
- Após, elabora-se a minuta do manual;
- Realiza-se a revisão pelos próprios servidores envolvidos nos processos, fazendo as alterações caso seja necessário; a seguir, deve-se submeter a análise jurídica pelo setor jurídico do órgão ou procuradoria municipal;
- Em seguida, após o processo de revisão pelo órgão competente e análise jurídica deve-se realizar a aprovação da versão final pelo órgão;
- Por fim, sugere-se que seja formalizado a publicação do manual através de resolução ou portaria publicada em diário oficial do município pelo gabinete da secretária, autoridade máxima da secretaria municipal de educação, pois isso expressaria uma valorização e preocupação da gestão com as melhorias aos processos do órgão, além de possibilitar a geração de conhecimento voltado para o planejamento da gestão e da melhor utilização dos recursos públicos.

Por fim, faz-se necessário que sejam realizados constantes monitoramentos do manual a fim de realizar as devidas revisões e atualizações, efetuando as devidas melhorias necessárias de forma contínua aos processos.

Além disso, espera-se com a confecção do manual 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.

Ainda, sugere-se que o manual proposto tenha uma comissão responsável por sua constante revisão, em virtude de ser um tema que apresenta atualizações frequentes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou propor melhorias nos processos licitatórios de um órgão público, por meio de um manual que possibilitasse padronizar e concentrar as informações necessárias ao conhecimento dos servidores responsáveis pelos referidos processos.

Com o diagnóstico realizado na pesquisa foi possível confirmar, através da aplicação dos questionários, as necessidades do órgão quanto aos seus processos licitatórios, e assim, verificar a importância de se propor um manual a fim de impulsionar a sua padronização.

Consoante demonstrado nessa pesquisa, há a necessidade de adequar as instituições públicas às novas demandas atuais, buscando mais eficiência nos processos com a utilização de melhores práticas de gestão. Evidencia-se então, através do órgão analisado na pesquisa que ainda há muito o que se avançar nesse sentido, ao analisar como ocorrem seus processos de compras e licitações, visto que não se tem uma padronização definida, gerando morosidade e pouca eficiência ao executar tais processos.

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).

No decorrer da pesquisa, foram identificados diversos problemas no órgão analisado quanto a execução de seus processos de compras públicas, entre eles podemos citar a lentidão processual, seja por falha na instrução processual ou na execução no decorrer do processo, falta de conhecimento a respeito de como os processos ocorrem, falta de definição das competências e atribuições de cada setor nos processos, 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 de um manual de compras e licitações, produto técnico-científico decorrente da presente pesquisa, visto que a uniformização dos dados em um único local vai na mesma linha da padronização de informações evidenciada pela gestão de processos, possibilitando que todos os envolvidos utilizem um único padrão de tarefas esperado na execução, influenciando na boa governança das contratações públicas (ROSA, 2016; RIZZETTI ET AL., 2016).

A presente pesquisa 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 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 de processos 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, através da utilização do manual proposto e do 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**, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.
- 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) - PROFIAP. Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, p. 187, 2022.
- ALVES, G. K. **Gestão dos processos de compras: um estudo nas universidades públicas catarinenses**. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós graduação em Administração Universitária, Florianópolis, p. 144, 2017.
- ARAUJO, L. C. G. de; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de Processos: melhores resultados e excelência organizacional**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ASSIS, I. R. A. da S. **Padronização de materiais no hospital universitário da Universidade Federal da Grande Dourados: proposições ao sistema e à estrutura**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2019.
- 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, MS, 2018.
- AUGUSTO, E. H. et al. Mapeamento de processo e análise de riscos de fraude na dispensa de licitação em razão da Covid-19. **Caderno de Administração**, Maringá, v. 29, n. 2, p. 116-140, 2021.
- 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) - PROFIAP. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Uberaba, MG, 2018.
- BARRETO, D. B. **Diretrizes para elaboração de um manual de compras e contratações sustentáveis em uma Instituição Federal de Ensino**. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica). Programa de Pós Graduação em Inovação Tecnológica. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, p. 80, 2021.
- BIZAGI, BPMN Modeler. Disponível em: <<https://www.bizagi.com/pt/plataforma/modeler>>. Acesso em: 8 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**, v. 9, n.1, 2017.
- BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (no 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**,

v. 14, n. 25, p. 63–79, 2022.

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, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 7 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](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/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 8 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/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em 8 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/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em 8 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/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em 8 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm). Acesso em 21 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de Setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm). Acesso em 8 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 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

BRASIL. **Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 8 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. 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.

BRASIL. **Decreto nº 10.764, de 09 de agosto de 2021**. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o § 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10764.htm). Acesso em: 28 ago. 2022.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2004.

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**, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2017.

CARVALHO, M. C. S. DE. **Gerenciamento de projetos: um modelo de planejamento para licitações no Instituto Federal de Sergipe - Campus Aracaju**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Programa de Pós Graduação em Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, p. 158, 2019.

CASTELLANELLI, C. A. Gestão por processos nas organizações públicas: Aplicação de um modelo em uma Instituição Federal de Ensino Superior. **Espacios**, v. 37, n. 27, p. 40–47, 2016.

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**, vol. 3, nº 1. jan./abr. 2019.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma Universidade Pública Mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v.8, n.1, p. 77-101, 2019.

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**, v. 69, n. 3, p. 741–771, 2018.

DOI, J. S. **Gestão de processos na UTFPR - Campus Londrina: um estudo de caso de mapeamento no setor público**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Londrina, p. 128, 2019.

DOMINGUES, F. DE M. F. V.; XAVIER, W. G.; BIROCHI, R. Gestão por processos: uma análise da ferramenta de gestão utilizada no poder judiciário de Santa Catarina. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 8, n. 1, p. 199, 2015.

FERREIRA, V. C. et al. Contribuições do Gerenciamento de Processos para a Administração Pública Mineira. **Reuna**, Belo Horizonte - MG, Brasil, v.19, n.1, p.5-28, Jan. a Mar. 2014.

FOLADOR, F. R. A. de H. **Compras compartilhadas no IBGE: uma proposta para otimização de recursos e maior economicidade em compras**. Dissertação (Mestrado - PROFIAP). Fundação Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, RO, 2021.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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 - PROFIAP) - Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, MG, 2016.

HULTEMANN, A. **Sistema de planejamento e gerenciamento de contratações: uma proposta para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná Campus Curitiba**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, p. 120, 2019.

KLEIN, L. L. et al. Valores Lean Management como Suporte para a Gestão de Processos: uma Avaliação sobre Efetividade e Maturidade de Processos. **Teoria e Prática em Administração**, v. 11, n. 2, p. 60–75, 2020.

KOWALSKI, K. M. M. **Aprendizagem organizacional nas licitações: um modelo com foco no pregoeiro**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa, 2022.

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

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**, v. 11, n. 3, p. 136–154, 2020.

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 - PROFIAP). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados - MS, p. 252, 2018.

MOTA, L. A. **Aplicação de métodos e ferramentas de gestão aos processos de contratação na administração pública**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, p. 102. 2021.

NEIS, Douglas Fernando Batista. **Contratos administrativos análise da decisão do gestor e da percepção do fiscal**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, RO, 2021.

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**, v. 19, p. 113-126, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 480p.

OLIVEIRA, J. M. DE; GROHMANN, M. Z. Gestão por processos: Configurações em organizações públicas. **Pensamento & Realidade**, v. 31, n. 1, p. 56–80, 2016.

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) - UFPB/CE. João Pessoa, p. 210, 2021.

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.

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**, v. 19, n. 4, p. 188–213, 2019.

RASCHENDORFER, E. V.; FIGUEIRA, A. R.; FURTADO, L. Elementos que Impactam a Construção de um Modelo de Governança Pública no Brasil: O Caso da Marinha do Brasil. **Brazilian Business Review**, v. 20, n. 1, p. 77–98, 2023.

REIS, J. V. C. DOS. **Carta de serviços ao usuário: uma proposta de estruturação na UFRPE**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Mestrado Profissional de Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, p. 103, 2018.

RIZZETTI, D. M. et. al. Padronização de Processos e Rotinas no Núcleo de Controle e Manutenção do Sistema de Pagamento. **Teoria e Prática em Administração**, v. 5, n. 1, p. 239-260, 2015.

ROSA, J. V. de A. da. **Padronização de processos administrativos de uma secretaria de curso de educação à distância UAB**. Dissertação (Mestrado profissional). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2016.

SANTOS, D. J.; SOUZA, K. R. A produção científica sobre a governança pública no Brasil. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, 24(2), 24-38, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública [online]**, v. 43, n.2, 2009.

SIGNOR, R. et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 176–190, 2022.

SILVA, D. S. DA. **Proposta de padronização de processos administrativos para a Divisão de Patrimônio de uma instituição federal de ensino superior**. Dissertação (Mestrado) - PROFIAP. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, p. 124. 2018.

SILVEIRA, J. P. **Centralização das compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense**. Dissertação (Mestrado PROFIAP), Universidade Federal de Pelotas, p. 142, Pelotas, 2021.

SOUZA, A. S. M. G. DE; SCHREIBER, D.; THEIS, V. Implementação de gestão por processos em uma autarquia Municipal. **Revista Inovação Projetos e Tecnologias**, v. 9, n. 1, p. 1–16, 2021.

SPIAZZI, S. C. C.; BATTISTELLA, L. F. Gestão de processos de comunicação em instituições federais de ensino superior: um estudo de campo na Universidade Federal de Santa Maria. **Revista de Ciências da Administração**, v. 21, n. 54, p. 145–160, 2019.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 70, n. 4, 2019.

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) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Curitiba, 2019.

VASCONCELOS, V. P. de. **Implementação do mapeamento de processos em uma unidade acadêmica de uma universidade federal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, p. 84, 2019.

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 - PROFIAP). Universidade Federal de Pelotas, p. 135, Pelotas, 2019.

WITTMANN, C. R.; PEDROSO, A. F. Programa de compliance como exigência em licitações: análises em prol da qualificação do processo licitatório no contexto da lei 14.133/2021. **Rev. Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 11, n. 3. p. 205-225, 2021.

ZOCKUN, C. Z.; CABRAL, F. G. **On the effectiveness of the rules provided for in the new Brazilian Procurement Law (Law no 14,133/2021): analysis of PNCP, SRP, and “Registro Cadastral”**. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 101–123, 2021.

### **APÊNDICE 1 - Questionário Inicial (Fase exploratória)**

- 1- O que acha do processo de compras e aquisições adotado pelo município e pela SEMED? Qual o problema do processo? O que há de errado? O que impede de fluir? Quais os fatores determinantes?**
  
- 2- O que ajudaria nesses processos para evitar falhas e atrasos? (Manuais, fluxogramas, treinamentos, controle, planejamento)**
  
- 3- Um manual de orientação geral ajudaria nesses processos licitatórios ou não? Se sim, o que melhoraria?**
  
- 4- Quais as expectativas para a utilização e vigência da nova lei de licitações e contratos? Vai ser melhor para as licitações da SEMED? Quais as vantagens e desvantagens?**
  
- 5- Qual a visão sobre a criação da Comissão Permanente de Licitação própria da SEMED? Quais as vantagens e desvantagens de se ter uma comissão própria?**

## APÊNDICE 2 - Matriz Analítica

Conceitos	Dimensões	Indicadores (régua)
Mudanças da Lei de Licitação	Princípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento (Plano anual de contratações);</li> <li>- Transparência (Banco Nacional de Preços Públicos e catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras);</li> <li>- Controle (gestão de riscos, controle preventivo, controle interno, controle externo e controle social);</li> <li>- Eficiência.</li> </ul>
	Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo;</li> <li>- Equipe de trabalho;</li> <li>- Consta planejamento no processo;</li> <li>- Critérios do ETP;</li> <li>- Como é feito o TR;</li> <li>- Plano anual de contratações;</li> <li>- Conhecimento Técnico.</li> </ul>
	Segregação de Funções	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definições de atribuições</li> <li>- Responsabilidades dos setores;</li> <li>- Setores envolvidos.</li> </ul>
Gestão de Processos	Mapeamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo;</li> <li>- Número de setores envolvidos;</li> <li>- Definição de funções.</li> </ul>
	Modelagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimento das etapas do processo.</li> <li>- Falhas e gargalos.</li> </ul>
	Padronização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burocracia;</li> <li>- Funções;</li> <li>- Responsabilidades;</li> <li>- Uniformização.</li> </ul>

**APÊNDICE 3 - Questionário para mapeamento da situação atual dos processos,  
problemas e possíveis necessidades de melhorias**

**Diretoria/Coordenadoria/Setor: DGAGP / CGGA / SUPRIMENTOS E COMPRAS /  
ASSESSORIA JURÍDICA**

**Macroprocesso Analisado: Processos de compras e aquisições**

**1. Quais processos são executados para realizar compras e aquisições dentro do órgão?**

(Pregão/Dispensa/Inexigibilidade/Ata de registro de preços/Outros?)

**2. Descreva o passo a passo como os referidos processos são executados.**

**3. Quais as atribuições da Diretoria/Coordenadoria/Setor/Divisão nesses processos?**

**4. A Diretoria/Coordenadoria/Setor/Divisão 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, das suas responsabilidades e promoção de melhorias?**

**6. Existe algum documento de padronização dos processos?**

**7. O mapeamento dos processos e a confecção de um manual trariam benefícios aos processos?**

**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).**