

A necessidade de repensar os processos relacionados à gestão de contratos: uma proposta para a SEFAZ-RS

Autor: Darko Rodrigues Bufolin

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela Brauner

Resumo

A criação da Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, em 2021, promoveu uma reflexão para a modernização do processo licitatório, a fim de aprimorar a agilidade e trazer maior transparência aos procedimentos. Sua implementação estimulou a necessidade de readequação dos processos de planejamento e gestão de contratos e, um espaço de reflexão sobre oportunidades de melhorias na Administração Pública Brasileira. Este trabalho apresenta as etapas de sua implementação e redesenho dos processos na Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – SEFAZ-RS, com o objetivo de compartilhar lições aprendidas e desafios. O trabalho iniciou-se pela realização de um diagnóstico situacional para avaliar o grau de maturidade dos processos de contratações, utilizando-se de metodologia baseada em um conjunto de referências nacionais e internacionais. Neste diagnóstico, verificou-se um estado de transição do nível gerenciado para um nível padronizado. A partir dos insumos obtidos, definiu-se a arquitetura do modelo de contratações da organização com base no *framework* SIPOC e realizou-se o mapeamento *as is* dos processos. Com isto, identificou-se um rol de oportunidades de melhorias especialmente relacionadas a focos de retrabalho, sobreamento de competências e duplicidade de *inputs* processuais. A análise foi complementada pela avaliação da necessidade de adequação dos fluxos para conformidade com a NLLC nos termos das diretrizes da Central de Licitações – CELIC, do Rio Grande do Sul. Como resultado, foram propostas mudanças nos fluxos e sistemas, além da criação de indicadores para o monitoramento e avaliação dos processos por meio de dashboards gerenciais, que se encontram em fase de documentação para posterior implementação e disseminação.

Palavras-chave: Gestão de Contratos, Melhorias, NLLC, Processos, SEFAZ-RS.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO TEÓRICA.....	3
2.1. Gestão de Contratos no Setor Público	3
2.2. Business Process Maturity Model (BPMM)	5
3. AVALIAÇÃO E MODELAGEM DOS PROCESSOS.....	6
3.1. Avaliação de maturidade	6
3.2. Modelagem dos fluxos de trabalho.....	8
4. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NOS PROCESSOS VIGENTES	10
5. DESAFIOS ENFRENTADOS E SOLUÇÕES IMPLEMENTADAS	15
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS	21

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública é um pilar fundamental para o funcionamento eficiente e eficaz do Estado, afetando diretamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Para Pereira *et al.* (2013), gerenciar bem os recursos públicos pode resultar em uma melhor qualidade de vida da sociedade, uma vez que a oferta de bons serviços espelha o crescimento regional. Nesse contexto, a gestão de compras e contratos surge como uma peça-chave para garantir o uso adequado dos recursos públicos. No entanto, a realidade da administração pública frequentemente revela desafios significativos em relação à gestão desse tema, que vão desde a falta de capacidade técnica até a falta de mecanismos efetivos de monitoramento e fiscalização.

O problema que emerge é a ineficiência na gestão de contratos públicos, o que resulta na qualidade do gasto público, impactado pelo desperdício de recursos, corrupção, atrasos nas entregas e, conseqüentemente, na insatisfação dos cidadãos que dependem dos serviços públicos (PEGORARO; VIEIRA, 2017). Para superar essas adversidades, é imperativo compreender a importância da gestão pública por meio de uma gestão de contratos eficiente, de forma transparente, qualificando as informações e relatórios gerenciais e, principalmente, as informações dispostas internamente e à sociedade.

No contexto brasileiro, a gestão de órgãos públicos é pautada por leis e diretrizes internas. Enquanto o setor privado tem liberdade para adquirir bens e serviços, o setor público segue regras específicas. Para implementar seus projetos, o governo precisa comprar bens e serviços seguindo procedimentos legais (CAMARGOS; MOREIRA, 2015). Mendes e Biasi (2011) destacam marcos jurídicos regulatórios que orientam todos os processos da gestão de contratos e de licitações no setor público, sendo dever da Administração Pública seguir tais como os princípios constitucionais estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros dispersos pelo texto. Além disso, destaca-se também que está ocorrendo atualmente a transição entre dois regimes jurídicos, um formado pela Lei Federal nº 8.666/1993, conhecida como a “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, e pela Lei Federal nº 10.520/2002, a “Lei do Pregão”, para outro formado pela Lei Federal nº 14.133/2021, conhecida como a “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” – NLLC.

A implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, para Santinho (2023), representa uma mudança significativa de paradigma nas compras e contratações governamentais, não apenas exigindo a adequação dos processos, mas também estimulando uma reflexão sobre oportunidades de aprimoramento dos procedimentos, fluxos e sistemas de entidades governamentais em todo o país. Nesse contexto de transformações, a Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – SEFAZ-RS empreendeu um esforço colaborativo com suas diversas unidades para repensar seus processos e estabelecer uma nova metodologia para o planejamento e gerenciamento dessas atividades, por meio da utilização do *Business Process Maturity Model* (BPMM), analisando a capacidade dos processos e práticas, bem como o nível de performance do órgão.

Assim, a justificativa para este estudo reside na urgente necessidade de aprimorar a gestão de compras e contratos no âmbito da SEFAZ-RS, especialmente em um cenário de recursos limitados, imposições legais pelo novo arcabouço jurídico, e, principalmente, pelas crescentes demandas. Uma gestão eficiente pode representar uma significativa economia de recursos, bem como um aumento na qualidade dos serviços oferecidos e na transparência das informações e dados abertos, fortalecendo a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Além disso, ao compreendermos a importância da gestão de contratos no âmbito público, podemos contribuir para a construção de um Estado mais eficiente, ético e responsável, capaz de atender de maneira mais efetiva às necessidades da sociedade.

Portanto, os objetivos deste estudo são multifacetados. Primeiramente, busca-se conceituar a gestão de contratos públicos e a sua importância, uma vez que sua eficiência pode contribuir para uma administração pública mais eficaz e transparente. Em seguida, pretende-se explicar sobre os procedimentos metodológicos aplicados no âmbito da SEFAZ-RS para repensar e remodelar seus processos para uma nova metodologia de planejamento e gestão de contratos. Em seguida, com base no diagnóstico, analisar as oportunidades de aprimoramentos nos processos vigentes. Por fim, como resultado do trabalho, identificar os principais desafios enfrentados e as soluções implementadas.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1. Gestão de Contratos no Setor Público

Os contratos administrativos, na concepção de Di Pietro (2023), são ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Para Cintra *et al.* (2012), o contrato administrativo é o instrumento que a administração pública utiliza para formalizar a contratação com terceiros, com o objetivo de atender seus objetivos de modo eficiente.

Os procedimentos para celebração de contratos com a Administração são previamente fixados pelo respectivo ente público, afastada a participação direta do particular na elaboração do contrato. No entanto, a Administração não é inteiramente livre na criação de tais cláusulas, limitando-se ao que impõem as leis, os regulamentos e os princípios que regem todos os contratos administrativos. Ainda, o contrato deve ser elaborado considerando os termos do edital e da proposta, a qual as partes vinculam (SANTANA; CAMARÃO, 2015).

A gestão de contratos no setor público é uma das etapas do processo de contratação, sendo uma área de extrema relevância, que exige uma abordagem cuidadosa e estratégica para assegurar a eficácia, a economia e a responsabilidade na utilização de recursos públicos. Portanto, a gestão é um fator importante para que haja qualidade no desempenho de uma organização.

Conforme Castro e Castro (2014), gestão significa gerir, tomar decisão conduzindo o processo com o objetivo de ter o melhor resultado, cumprindo as metas estabelecidas, utilizando ferramentas para alcançar eficiência, eficácia, economicidade e bons resultados. Para Bergue (2011), a gestão se situa:

[...] no campo das ciências sociais aplicadas, espaço da produção do conhecimento em que se entrelaçam paradigmas e valores diversos, moldando múltiplas perspectivas de análise e compreensão do fenômeno organizacional.

Ainda, a gestão é associada com o planejamento estratégico, com qualidade, com tecnologia gerencial e com o conhecimento e o seu bom desempenho está ligado às teorias e suas formas de aplicação (BERGUE, 2011).

Nesse sentido, é possível observar a preocupação dispendida pelo legislador quando da elaboração da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei

Federal nº 14.133/2021, quando dispõe em seu art. 11, parágrafo único (BRASIL, 2021):

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela **governança das contratações** e deve **implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos**, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o **alinhamento das contratações ao planejamento estratégico** e às leis orçamentárias e **promover eficiência, efetividade e eficácia** em suas contratações. (grifo meu)

Denota-se, portanto, uma intenção de implementar no setor público uma gestão de contratos que abranja, dentre outros aspectos, gerenciamento de riscos, alinhamento ao planejamento estratégico e, principalmente, promoção de eficiência, efetividade e eficácia em seus contratos. Outrossim, além de reforçar essa necessidade, o art. 169 dispõe também da necessidade de adoção de recursos de tecnologia da informação, para fins de dar maior efetividade à gestão (BRASIL, 2021):

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a **práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo**, inclusive mediante **adoção de recursos de tecnologia da informação** (...).
(grifo meu)

Na seara de solução tecnológica, a NLLC cria o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, destinado a concentrar as contratações e procedimentos licitatórios nacionalmente. Dentre suas funcionalidades, também se observa a preocupação do legislador em fornecer informações de maneira transparente, destacando-se a intenção de um sistema de gestão compartilhada com a sociedade (BRASIL, 2021):

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:
(...)

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:
(...)

VI - **sistema de gestão compartilhada com a sociedade** de informações referentes à execução do contrato (...). (grifo meu)

No entanto, a prática de gestão de contratos enfrenta uma série de desafios substanciais, que incluem a falta de transparência, a deficiente monitorização e o desperdício de recursos. Estes desafios têm implicações significativas para a gestão pública e são temas centrais de discussão e pesquisa em todo o mundo. O foco

remete principalmente ao resultado do processo de contratação e, assim, a Administração deve estar munida do instrumental necessário ao adequado acompanhamento do processo (ANDRADE, 2010). Do ponto de vista de Silveira (2017), a gestão da vida do contrato deve iniciar desde seu nascimento até o encerramento, sendo feita por intermédio do controle de sua documentação, do seu vencimento e prazos a ser cumpridos, dos níveis mínimos de serviço que devem ser prestados, dos reajustes, entre outros aspectos. Neste tocante, a gestão de contratos tem papel indispensável, pois cabe a esta acompanhar cada etapa e analisar o cumprimento contratual bem como atuar desde o planejamento das atividades até a sua conclusão.

2.2. Business Process Maturity Model (BPMM)

O primeiro *framework* observado foi o *Business Process Maturity Model* (BPMM), instrumento, proposto por Fisher (2004), que visa avaliar a capacidade de gestão de processos de uma organização a partir da institucionalização de práticas e da obtenção de determinados níveis de performance. Esse *framework* avalia a maturidade de processos de negócio de forma irrestrita, sem foco em uma área ou tema específico (como contratações públicas).

O modelo BPMM estabelece cinco níveis de maturidade, sendo o nível 1 o grau mais baixo de maturidade e o nível 5, o mais alto, conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 1 – Principais características dos níveis de maturidade do modelo BPMM

Nível	Características principais
Nível 1 Inicial	“ <i>Fire-Fighting management</i> ”. Não há objetivos específicos. O alcance dos objetivos depende de esforços individuais sem processo ou suporte organizacional.
Nível 2 Gerenciado	Os gerentes estabelecem um ambiente de trabalho estável em sua unidade de trabalho. Os processos já possuem padrões de execução, porém não são procedimentos estabelecidos; ou seja, dependem muito da experiência dos profissionais.
Nível 3 Padronizado	A organização estabelece processos e ativos para realizar o trabalho de produto e serviço padrão, com rotinas pré-estabelecidas e escaláveis baseadas nas melhores práticas constatadas.

Nível 4 Previsível	Além da padronização, a organização possui a capacidade de medir e controlar processos estatisticamente, o que favorece a previsão de possíveis problemas, pois seu comportamento é conhecido.
Nível 5 Inovador	Os processos da organização são continuamente melhorados, a partir de um gerenciamento completo, padronizado, escalável e controlado. A força desse processo encontra-se em alocar esforços para atingir os resultados almejados pela organização.

Fonte: Fischer (2004).

3. AVALIAÇÃO E MODELAGEM DOS PROCESSOS

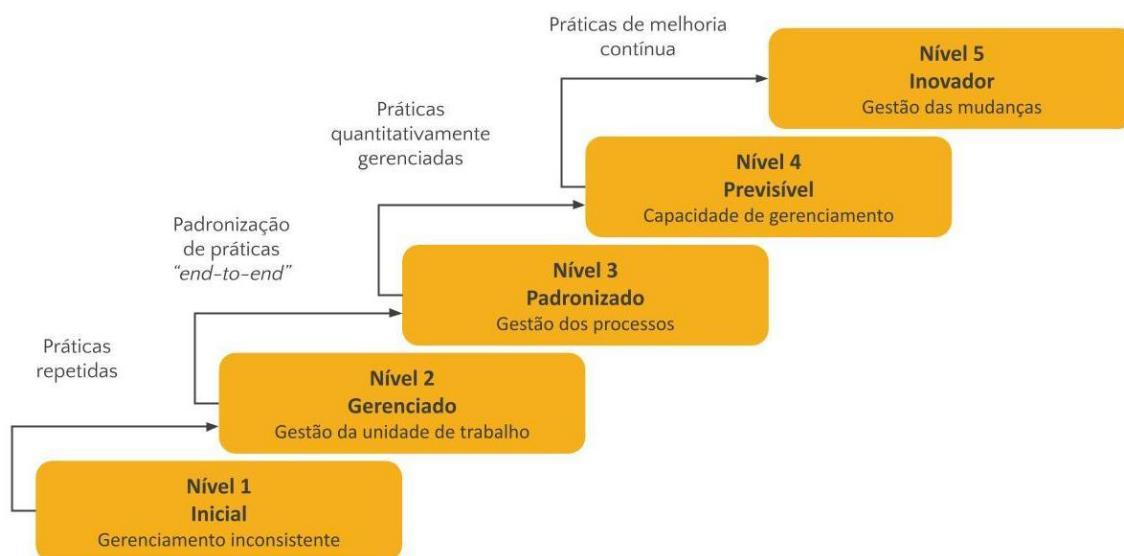
3.1. Avaliação de maturidade

A avaliação do grau de maturidade dos processos de planejamento e de gestão de compras e contratos teve como objetivo avaliar o nível de desenvolvimento dos processos de planejamento e gestão de compras e contratos na SEFAZ-RS, identificando lacunas e gargalos que podem ser tratados para a melhoria da eficácia e eficiência das contratações públicas. Desta forma, ela contribui diretamente para a gestão da qualidade dos processos. Para a realização da avaliação de maturidade dos processos de planejamento e gestão das contratações da SEFAZ baseou-se em dois *frameworks* complementares, visando:

- Descrever “como está, avaliando os pontos fortes e fracos atuais (no diagnóstico);
- Prescrever o desenvolvimento de um roteiro para melhorias; e
- Implementar um *benchmarking* para avaliar os padrões de um determinado segmento e outras organizações.

Para cada nível de maturidade foram propostas listas de práticas e critérios a serem alcançados com êxito pela organização. O desenvolvimento do grau de maturidade, segundo a avaliação proposta pelo modelo BPMM, dá-se por meio do cumprimento total dos critérios estabelecidos em cada categoria e para avançar de nível é necessário preencher as práticas e os critérios referente àquele nível. A figura abaixo representa os níveis de maturidade e as ações fundamentais para aumentar o nível de maturidade.

Figura 1 – Níveis de maturidade (BPMM)



Fonte: Fischer (2004).

As listas de práticas e critérios relacionados aos níveis de maturidade observaram o *framework* proposto por Dezolt e Porto (2022), que se baseia em múltiplas referências de avaliação das contratações públicas, a saber: i) a Metodologia para Avaliação de Sistemas de Contratações (MAPS); ii) o Diagnóstico da Maturidade da Gestão Fiscal (MD-GEFIS); iii) a Pesquisa de Compras Públicas Estaduais (ano-base 2015), realizada pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD); iv) os programas de melhoria da gestão pública como o Programa Nacional de Desburocratização (GESPÚBLICA); e v) o Guia de Governança Pública, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Essa metodologia avalia a maturidade das contratações públicas de entes governamentais por meio de uma lista de 60 itens de verificação agrupados em 9 dimensões (planejamento da compra, catálogo de compras, gestão de contratos, equipe e central de compras, maturidade digital, mensuração do desempenho, *compliance*, incentivo à MPes e compras sustentáveis).

Para a condução da avaliação, definiu-se um conjunto de atores da SEFAZ envolvidos nos processos de compras e contratos para participação na avaliação de maturidade. Com isso, três perfis de respondentes foram estabelecidos: gestores da Divisão de Contratos Administrativos e Finanças – DICAf, técnicos da DICAf (executores dos processos) e gestores e servidores das unidades demandantes

(clientes dos processos). Visando obter as percepções desses atores quanto à maturidade dos processos de compras e contratos da organização, aplicou-se um questionário online por meio da ferramenta *Survey Monkey* entre os dias 27/06 e 17/07/2022. O convite à participação foi enviado por e-mail a 168 servidores da SEFAZ lotados na sede e em postos no interior do Estado, com *flyer* informativo e FAQ.

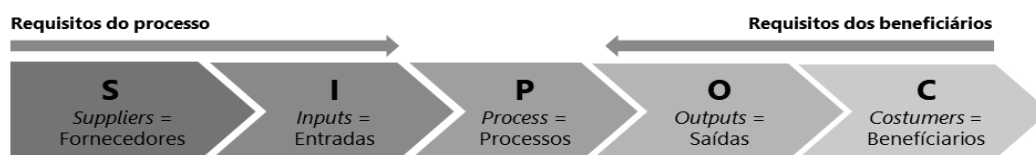
Considerando um grau de confiança de 95% e margem de erro de 10%, a amostra mínima de pesquisa foi estabelecida em 62 indivíduos para ser considerada representativa. Ao final do período, obteve-se um retorno de 70 pessoas, equivalente a 41,67% da população convidada a responder o questionário.

3.2. Modelagem dos fluxos de trabalho

O mapeamento e redesenho dos fluxos de trabalho iniciou-se pela análise da carta de serviços da DICAF, a fim de identificar as práticas da divisão na configuração de competências vigente. Essa análise utilizou a ferramenta SIPOC para documentar os processos de negócios e o delineamento de aspectos relevantes à modelagem dos fluxogramas. A SIPOC é uma ferramenta utilizada na metodologia DMAIC de melhoria contínua. Sua utilização tem como principais benefícios a transparência com relação aos processos, o auxílio na identificação de empecilhos e ineficiências, o fornecimento de insumos para resolução de problemas e a contribuição para o entendimento das conexões entre processos do início ao fim.

O acrônimo SIPOC é uma abreviação de termos em inglês que representam os referidos elementos de auxílio à documentação de processos, conforme ilustrado na figura a seguir.

Figura 2 – Elementos da ferramenta SIPOC



Fonte: Fischer (2004).

Cada letra do acrônimo representa um elemento específico. A letra “S”, referente a “*suppliers*” ou fornecedores, diz respeito a quem fornece os insumos que

possibilitam a execução do processo, como por exemplo as unidades demandantes da SEFAZ, que fornecem o termo de referência para a instrução do processo de aquisição pela DICAf.

A letra “I”, referente a “*inputs*” ou entradas, são os requisitos necessários à execução dos processos, isto é, o conjunto de documentos, informações e procedimentos sem os quais não é possível realizar o respectivo processo. O termo de referência e a autorização do ordenador de despesa são exemplos de *inputs* do processo de aquisição por meio de pregão eletrônico no âmbito da SEFAZ-RS.

A letra “P”, referente a “*process*” ou processos, diz respeito ao conjunto de ações sequenciais a serem desempenhadas para a realização de um resultado esperado. Em um processo, os *inputs* fornecidos pelos fornecedores são transformados em *outputs* para o atendimento da necessidade de um conjunto de beneficiários. Homologar um preguinho é um exemplo de processo realizado pela DICAf.

A letra “O”, referente a “*outputs*” ou saídas, representa o produto, serviço ou resultado observado a partir da execução do processo, como por exemplo um bem fornecido ou um contrato de prestação de serviços formalizado.

Por fim, a letra “C”, referente a “*costumers*” ou beneficiários, diz respeito ao indivíduo, grupo de indivíduos ou organização que recebe e se beneficia diretamente das saídas (*outputs*) do processo. Vale destacar que os beneficiários podem ser atores externos ou internos ao processo, unidades demandantes da SEFAZ-RS, empresas fornecedoras de bem e serviços e outras entidades da Administração.

Os insumos gerados pela análise das práticas por meio da ferramenta SIPOC possibilitaram a realização da modelagem dos processos de planejamento e gestão de compras e contratos da SEFAZ-RS executados pela DICAf. O mapeamento de processos é um método utilizado para registrar formal e visualmente, de maneira fidedigna, os elementos que compõem o processo. Essa representação visual permite identificar pontos de melhoria, interações e os impacto das atividades em um fluxograma. Vale ressaltar que processos são definidos como um grupo de tarefas interligadas associadas que geram resultados e a formação de uma operação, ou seja, formam uma estrutura para fornecer um bem ou serviço por meio da transformação de um insumo em um produto (HARRINGTON, 1993).

A modelagem dos processos utilizou a linguagem *Business Process Model and Notation* (BPMN) para padronizar a representação visual dos fluxos. A BPMN é composta por um conjunto de símbolos universais e de fácil entendimento, que possibilitam a formulação de um diagrama visual com diversos níveis de detalhamento e interações.

A elaboração dos fluxos valeu-se da análise dos normativos legais e infralegais que regulamentam os processos de planejamento e gestão de compras e contratos, além da realização de workshops e entrevistas online, com a participação de servidores de distintas unidades demandantes da Secretaria e da DICAf. As entrevistas e *workshops* foram realizados entre os dias 29/09 e 05/10/2022.

4. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NOS PROCESSOS VIGENTES

O diagnóstico e a avaliação de maturidade dos processos de planejamento e gestão de compras e contratos permitiram verificar uma situação de transição do nível Gerenciado (nível 2) para o nível Padronizado (nível 3). Esse estágio transitório entre níveis demonstra a existência de aspectos relacionados ao nível mais baixo (neste caso, o nível 2) para desenvolvimento e evolução para o nível seguinte. Dentre os pontos fortes, destacam-se: i) a competência dos profissionais lotados na DICAf; ii) a expertise na gestão de contratos; iii) o diálogo e relacionamento com outras áreas da SEFAZ; iv) a digitalização dos processos de planejamento e gestão de compras e contratos, que acontecem integralmente em meio eletrônico; e, v) a execução eficiente e sem gargalos dos procedimentos padrão (que não têm especificações atípicas).

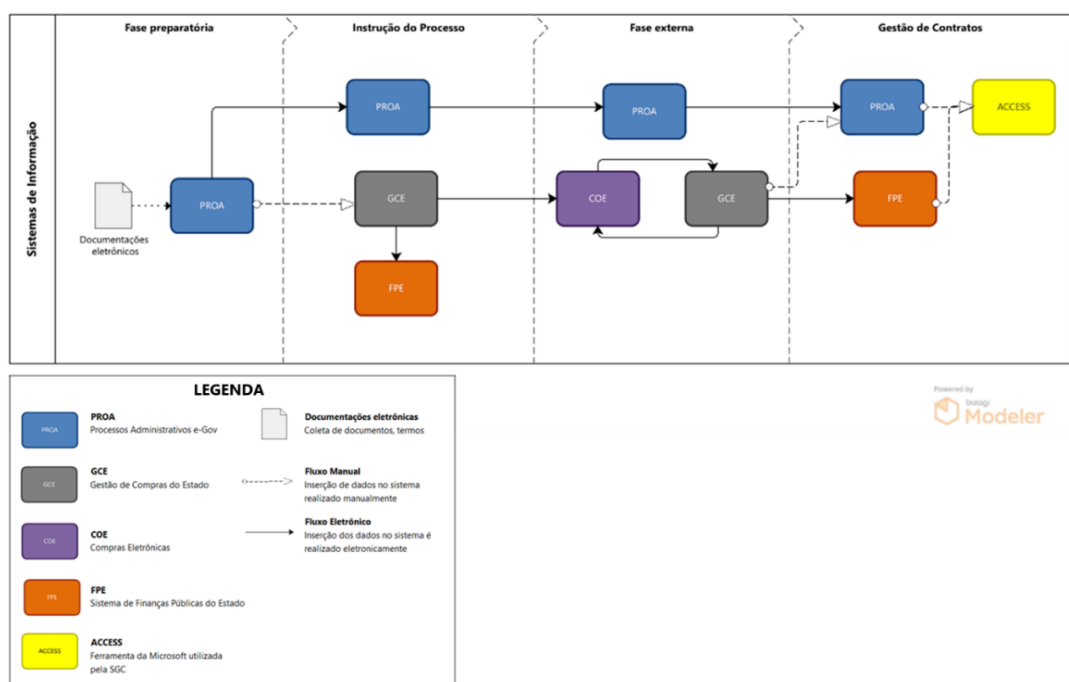
Na verificação de boas práticas segundo o *framework* proposto por Dezolt e Porto (2022), o modelo vigente da SEFAZ-RS apresentou somente 7 delas (das 48 avaliadas), dentre as quais três referem-se à dimensão “*compliance*”, uma refere-se à “maturidade digital”, e três referem-se à dimensão “planejamento de compras”.

Ademais, verificou-se um conjunto de oportunidades melhoria no modelo, tais como a existência de sobreamento de algumas atribuições entre seções da DICAf; atribuições pouco claras e divisão informal do trabalho; iniciativas de capacitação e treinamento da equipe incipientes; e inexistência de normativos e manuais ou desatualização das normas existentes.

Na avaliação de maturidade dos processos, constatou-se que a carência de uma sistemática de monitoramento e avaliação claramente definida, bem como indicadores efetivos para acompanhar o desempenho dos processos de compras. Essa lacuna dificulta a identificação de possíveis ineficiências, gargalos e desvios nos procedimentos de aquisição de bens e serviços. A falta de um monitoramento adequado pode comprometer a eficácia e transparência das contratações governamentais, o que torna essencial a implementação de indicadores que permitam uma avaliação precisa dos resultados alcançados, facilitando a tomada de decisões estratégicas e a busca contínua por melhorias.

Os sistemas informatizados também compuseram o escopo da análise de oportunidades de melhoria do modelo, uma vez que as funções utilizadas nos processos de gestão de compras e contratos estão pulverizadas entre diferentes soluções de tecnologia. A figura a seguir ilustra a interação entre os sistemas de informação utilizados ao longo das fases do processo.

Figura 3 – Fluxo de sistemas de informação do processo de contratações



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

Os principais aspectos destacados nesta análise foram: i) a existência de *inputs* de dados duplicados entre as etapas e sistemas dos processos de contratações; ii) a

limitação do sistema utilizado para processos de contratação de serviços; iii) a dificuldade na gestão de dados e documentos de contratos por inexistência de uma solução/funcionalidade dedicada a esta função nos sistemas utilizados; iv) a existência de dois sistemas distintos utilizados para a mesma função por diferentes áreas da SEFAZ; v) a inexistência de relatórios qualificados dos processos de contratação nos sistemas; e, vi) a dificuldade de comunicação com o fornecedor na etapa de gestão contratual por meio das soluções utilizadas.

Para o endereçamento dessas oportunidades de melhoria, realizou-se o desenho da arquitetura do modelo, que organizou a carta de serviços da DICAF, isto é, o conjunto de atribuições desenvolvidas pela divisão em oferta às necessidades das demais unidades da SEFAZ-RS, em três práticas processuais distintas, a saber: i) práticas de planejamento e gestão de contratações (pregão, inexigibilidade, contratações via Profisco II, adesão a atas de registro de preços e dispensa de licitação); ii) práticas de planejamento e gestão de parcerias e convênios (termo de colaboração ou fomento, acordo de cooperação técnica, termo de convênio, termo de compromisso e termo de cooperação); e, iii) práticas de gestão de contratos (novos contratos e prorrogações). Com isto, identificou-se os insumos (humanos, materiais, tecnológicos etc.), fornecedores, processos, saídas e beneficiários de cada uma das práticas.

Complementarmente, na esteira de modificações propostas para o aprimoramento do modelo vigente de planejamento e gestão de compras e contratos da SEFAZ/Rs, previu-se a recepção da NLLC, a partir das normativas emitidas pela CELIC que trouxeram significativas alterações que impactam os processos de trabalho das unidades administrativas responsáveis pela execução dos processos de fornecimento de insumos. É fato que essas mudanças visam aprimorar a transparência, a eficiência e a eficácia dos processos, garantindo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. Contudo, a mudança de paradigma representou um desafio aos órgãos da administração estadual para a adequação dos seus processos às novas regulamentações.

Conforme enumerado por Castro Jr. (2023), dentre as principais mudanças introduzidas pela NLLC estão:

- No art. 18: Conferência de maior ênfase à fase preparatória, caracterizada pelo planejamento e pela compatibilização com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, além do aprofundamento das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação e da execução de outros procedimentos preliminares;
- No art. 17: Estabelecimento do processo de licitação composto pelas seguintes fases, em sequência: i) preparatória; ii) de divulgação do edital de licitação; iii) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; iv) de julgamento; v) de habilitação; vi) recursal; e, vii) de homologação. Além disso, há previsão da inversão das fases de julgamento e de análise de documentos de habilitação da proposta, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes;
- No art. 28: Inclusão de procedimentos auxiliares às modalidades de licitação (credenciamento, pré-qualificação, manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral);
- No art. 33: Estabelecimento de um novo rol de critérios de julgamento: i) menor preço; ii) maior desconto; iii) melhor técnica ou conteúdo artístico; iv) técnica e preço; v) maior lance; e, vi) maior retorno econômico;
- No art. 72: Previsão da instrução de uma série de documentos nos casos de contratação direta, nomeadamente de inexigibilidade e dispensa de licitação, tais como: formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou executivo, estimativa de despesa, parecer jurídico e pareceres técnicos; e
- Nos arts. 155 e 156: Previsão da aplicação de penas de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade ao “responsável” e ao licitante.

No âmbito da SEFA-RS, essas mudanças implicaram na necessidade de redesenho dos processos as *is* respectivos, da modelagem de processos não implementados na organização, além da criação de procedimentos operacionais com vistas a padronização das atividades que integram os referidos dos processos.

Ademais, a NLLC contempla princípios e inclui papéis no processo que representam inovações ao marco anterior. Neste rol, estão a inclusão da segregação de funções na relação de princípios da lei (BRASIL, 2021, Art. 5º) e a criação da figura

do agente de contratação (BRASIL, 2021, Art. 8º), ambos instituídos detalhadamente com o advento do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que descreve como deve ser a atuação dos agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos.

No escopo da atuação dos agentes de contratação, a legislação também destaca a promoção da gestão por competências para a execução da lei (BRASIL, 2021, Art. 7º, incisos I e II; Art. 8º; Art. 18, §1º, inciso X), visando à profissionalização da área de licitações e contratos por meio da alocação de profissionais que tenham vínculo permanente com a instituição e que sejam dotados de conhecimento técnico, habilidades comportamentais e aptidões necessárias ao desenvolvimento das atribuições que competem à unidade.

Complementarmente às disposições preconizadas na NLLC, a Central de Licitações – CELIC e a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE emitiram normativos relativos à recepção da lei no Estado, que regulamentaram uma série de dispositivos do marco nacional no âmbito do Rio Grande do Sul. O quadro a seguir relaciona os referidos normativos.

Quadro 2 – Normativos estaduais para regulamentação dos dispositivos da NLLC

Normativa	Disposição
Decreto nº 57.032, de 22 de maio de 2023	Altera o Decreto nº 56.937, de 15 de março de 2023, que determina a aplicação, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, das normas de licitação e contratação estabelecidas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e estabelece os requisitos e as datas-limite para a opção por licitar ou contratar com fundamento na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou nos arts. 1º a 47-A da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, bem como na Lei nº 13.179, de 10 de junho de 2009, na Lei nº 13.191, de 30 de junho de 2009, e no art. 4º da Lei nº 14.203, de 9 de janeiro de 2013, observado o disposto na Lei nº 15.901, de 7 de dezembro de 2022.
Decreto nº 57.033, de 22 de maio de 2023	Regulamenta os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo, nos termos do § 1º do art. 20 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Decreto nº 57.034, de 22 de maio de 2023	Regulamenta, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, as contratações diretas, que compreendem os casos

Normativa	Disposição
	de inexigibilidade e de dispensa de licitação, de que tratam os arts. 72 e 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Decreto nº 57.035, de 22 de maio de 2023	Dispõe sobre a análise jurídica dos processos licitatórios e das contratações diretas realizadas pela administração pública estadual.
Decreto nº 57.036, de 22 de maio de 2023	Regulamenta no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, o sistema de registro de preços de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Decreto nº 57.037, de 22 de maio de 2023	Regulamenta no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, as modalidades de licitação concorrência e pregão, de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Instrução normativa CAGE nº 3, de 25 de maio de 2023	Estabelece regras e diretrizes para gestão e fiscalização de contratos administrativos de prestação de serviços e fornecimento de bens no âmbito da Administração Pública Estadual.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

5. DESAFIOS ENFRENTADOS E SOLUÇÕES IMPLEMENTADAS

Diante das oportunidades de melhoria encontradas, foram propostos um conjunto de modificações no modelo de planejamento e gestão de compras e contratos da SEFAZ-RS a fim de conferir maior eficiência e eficácia às aquisições das organizações. Essas proposições se desdobram em quatro níveis distintos, conforme ilustrado na figura 4.

Figura 4 – Níveis de melhorias propostas para aprimoramento do modelo de contratações



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

A nível de procedimentos, as proposições visaram a implementação de melhorias em como as atividades dos fluxos de trabalho são feitas, ao invés de quais atividades são feitas. Essas melhorias contemplaram:

- Criação de matriz de responsabilização da SEFAZ/RS, com a definição de atores (internos e externos à DICAF) e seus respectivos papéis;
- Delimitação de um profissional e seu substituto, com função administrativa, nas unidades demandantes para ser ponto de contato nos processos de compras e contratos;
- Estabelecimento de checklists e folhas de conferência de documentos;
- Montagem de um treinamento focado em “pílulas de conhecimento” com vídeos curtos e explicativos para acesso das unidades demandantes em casos de questionamentos dos processos;
- Criação de uma mensagem (via e-mail) padrão para encaminhamento de pedidos de orçamentos por parte das unidades demandantes;
- Criação de uma cartilha de informações para os fornecedores; e
- Estabelecimento de justificativas-modelo para que as unidades demandantes possam somente preencher os dados e informações.

A nível de processos, as proposições visaram a implementação de melhorias nas atividades que compõe os fluxos de trabalho, a fim de que eliminar gargalos e ineficiências. Essas proposições versaram sobre as diferentes práticas identificadas no desenho da arquitetura do modelo e estão desdobradas sinteticamente no quadro a seguir.

Quadro 3 – Normativos estaduais para regulamentação dos dispositivos da NLLC

Práticas	Soluções propostas
Todos os processos de planejamento e gestão de compras	• Verificar se a contratação consta no Plano de Contratações Anual; • Conferir <i>checklists</i> e folhas de conferência de documentos para instrução do processo; e • Encaminhar e-mail padrão para os fornecedores para recolhimento de orçamentos.
Processo de planejamento e gestão	• Conferir a listagem de objetos comuns com base no Plano Anual de Contratações (PAC);

Práticas	Soluções propostas
de Atas de Registro de Preço (ATP)	• Acompanhar vigência das ATPs/informar as unidades do vencimento das ATP; • Analisar tecnicamente as previsões de ATP enviadas pelas unidades demandantes; e • Verificar se há a presença de objeto similar em ATP do Rio Grande do Sul.
Processos de planejamento e gestão de inexigibilidade e dispensa de licitação	• Encaminhar solicitação para agilizar o processo de análise da PGE devido a urgência na contratação; • Observar se o objeto se enquadra nos casos delimitados da Lei Federal (Lei nº 14.133/2021); • Analisar exclusividade da empresa com relação ao determinado bem/serviço; e • Encaminhar Termo de Inexigibilidade à SECC após assinatura do ordenador da unidade.
Processo de gestão de contratos	• Realizar o subprocesso de recebimento e pagamento de notas fiscais; • Conferir se os documentos estão seguindo os padrões/ Retornar o processo para o fornecedor; • Analisar a necessidade de garantia prevista em edital/condicionante para envio de garantia/parecer anteriormente a envio a SGC; • Realizar a avaliação do fornecedor; e • Notificar a unidade da falta desse fiscal de contrato.
Processos de gestão de convênios e parcerias	• Acessar o FAQ (perguntas frequentes) para sanar dúvidas e questionamentos • Confirmar dados dos participantes do Convênio; e • Conferir <i>checklists</i> e folhas de conferência de documentos para instrução do processo.
Processo de planejamento e gestão de Profisco II	• Elaborar minuta de contrato (seleção/contratação direta) – <i>ex-ante</i>; e • Conferir <i>checklists</i> e folhas de conferência de documentos para instrução do processo com normas específicas do BID.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

A nível da NLLC, as proposições visaram a adequação dos fluxos à legislação em todas as etapas (planejamento, seleção do fornecedor, execução do contrato e execução da despesa), nas quais foram identificados os dispositivos que sugerem

modificações nas atividades como são feitas sob a escopo do marco legal anterior. Dentre as principais alterações propostas, estão:

- Estabelecimento do Plano Anual de Contratações;
- Previsão da utilização da Matriz de Riscos;
- Alterações no valor e nos casos de dispensa e inexigibilidade;
- Definição dos papéis dos agentes de contratação;
- Implementação do princípio da segregação de funções;
- Adição de critérios de julgamento;
- Alteração no prazo para contratações emergenciais;
- Previsão da garantia dos contratos, com valores que necessitam atenção as porcentagens para serem estabelecidos em Edital;
- Inclusão de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectuais com critério de julgamento técnica e preço;
- Previsão da realização de pré-qualificação e credenciamento dos fornecedores.

A nível dos sistemas eletrônicos, as proposições bifurcaram-se para compreender duas possibilidades distintas de endereçamento dos desafios. A primeira delas refere-se ao desenvolvimento de uma solução de tecnologia própria para sanar as limitações existentes nos sistemas utilizados no modelo vigente, cuja gerência foge à alçada da SEFAZ-RS. A segunda delas refere-se à implementação de ajustes incrementais que mitiguem os efeitos dos riscos existentes na utilização dos sistemas atuais, sem alteração da infraestrutura vigente.

Diante da decisão pela implementação da primeira possibilidade, delineou-se um conjunto de requisitos de sistema por fase do processo de planejamento e gestão de compras. Por outro lado, em caso da decisão pela implementação da segunda possibilidade, foram propostas recomendações implementáveis considerando a infraestrutura existente.

Complementarmente, foram definidos um conjunto de indicadores de desempenho do modelo, para implementação por meio dos painéis de *business intelligence* para apoio à tomada de decisão. Os indicadores definidos, validados e detalhados foram:

- Percentual de processos de compra por modalidade;

- Percentual de compras por objeto;
- Percentual de licitações desertas;
- Percentual de licitações impugnadas;
- Percentual de compras emergenciais;
- Percentual de contratações compartilhadas;
- Tempo médio de tramitação do processo interno até a publicação do Edital – Pregão Eletrônico;
- Tempo médio de tramitação do processo interno até a publicação do Edital – Preguinho (dispensa);
- Tempo médio de tramitação do processo interno até a publicação do Edital – Profisco II;
- Tempo médio de tramitação do processo de compra completo;
- Quantidade de ARP com solicitações de cota extra;
- Percentual de contratações com Micro e Pequenas Empresas (MEEP);
- Percentual itens comprados previstos no Plano de Contratações Anual (PCA);
- Valor em \$ de itens comprados previstos no Plano de Contratações Anual (PCA);
- Percentual de contratos com penalidades;
- Percentual de contratos cancelados/reincididos;
- Percentual de processos prorrogados/aditivados por prazo;
- Percentual de processos prorrogados/aditivados por valor;
- Valor em R\$ de aditivos e prorrogações;
- Quantidade de convênios e parcerias firmadas; e
- Valor em R\$ de convênios e parcerias firmadas.

A implementação dessas proposições de mudanças no âmbito da SEFAZ-RS a fim de compor uma nova metodologia de planejamento e gestão de compras e contratos trouxe consigo diversos desafios que demandaram esforço e empenho por parte da instituição para se adaptar, especialmente em função ao novo arcabouço legal.

Dado o modelo de governança de compras adotado no Estado, onde há a figura da CELIC, que estabelece as políticas de aquisições e contratações da administração direta estadual e que é responsável pela recepção da NLLC no Rio Grande do Sul, fez-se necessário um estreito alinhamento entre as organizações a fim de assegurar

que conformidade e harmonização nas ações de compras. Este desafio exigiu uma coordenação e comunicação efetivas entre as unidades envolvidas, viabilizada por meio inclusão da liderança da CELIC nos *workshops* de discussão do diagnóstico, do mapeamento e do redesenho dos processos.

Além disso, a implementação da NLLC implica em um aumento potencial do volume de trabalho da unidade de compras da SEFAZ-RS. A nova legislação introduziu requisitos adicionais de transparência, controle e documentação, que podem implicar em uma maior demanda de atividades e processos burocráticos, especialmente no momento inicial da curva de aprendizagem. Esse desafio exigiu a redistribuição de algumas atribuições entre os atores envolvidos no processo.

Outro desafio enfrentado pela SEFAZ-RS foi a necessidade de adequação dos sistemas de tecnologia da informação, que não estão sob a gestão da própria organização. A implantação da NLLC demandou a atualização ou mesmo a criação de novas ferramentas e sistemas que possibilitassem o cumprimento dos requisitos legais e facilitassem o monitoramento e a gestão dos processos de contratações. A integração de sistemas e a garantia da segurança e confiabilidade das informações também foram preocupações relevantes nesse processo.

Ademais, a falta de pleno conhecimento da legislação por parte de todos os atores envolvidos no processo de compras representou um desafio significativo. A NLLC trouxe mudanças importantes nos procedimentos e exigiu uma compreensão clara de seus princípios e diretrizes por parte dos servidores e gestores responsáveis pelas compras públicas na SEFAZ/RS. Esse desafio requer capacitação dos colaboradores para garantir a correta aplicação da legislação, evitando possíveis irregularidades ou inconsistências nos processos, que comporá o escopo das próximas etapas do projeto.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da NLLC representou um marco importante nas compras e contratações governamentais, impulsionando uma reflexão profunda sobre oportunidades de aprimoramento dos procedimentos, fluxos e sistemas em órgãos governamentais de todo o país. A SEFAZ-RS enfrentou esse desafio de forma colaborativa, buscando repensar seus processos e estabelecer uma nova metodologia

para o planejamento e gerenciamento das atividades de compras públicas, alinhadas às diretrizes da NLLC.

O processo de melhoria teve como ponto de partida um abrangente diagnóstico situacional que avaliou o estado atual dos processos de compras executados pela SEFAZ-RS. Com base nesses resultados, foi definida a arquitetura do modelo de compras da organização, utilizando o *framework* SIPOC, e realizado o mapeamento dos processos de acordo com as modalidades de compras estabelecidas na legislação e nas normativas do Estado. Esse mapeamento identificou diversas oportunidades de melhoria, especialmente relacionadas a retrabalho, sobreposição de competências e duplicidade de informações.

Além disso, a adequação dos fluxos para atender à conformidade com a NLLC foi avaliada, considerando as diretrizes da CELIC. Como resultado, foram propostas mudanças nos fluxos e sistemas, bem como a criação de indicadores para o monitoramento e avaliação dos processos por meio de dashboards gerenciais.

Embora as propostas de mudanças nos fluxos e sistemas estejam em fase de implementação, espera-se que o compartilhamento da experiência da SEFAZ-RS nesse processo de repensar e reestruturar seus processos de planejamento e gestão de compras e contratos à luz do novo arcabouço legal da NLLC contribua com outros órgãos governamentais que também estão passando por processos semelhantes de adaptação às mudanças legislativas.

REFERÊNCIAS

Andrade, F. A. *Eficiência na gestão dos contratos administrativos*. Jus Navigandi, 15(2572), 2010.

Bergue, S. T. *Modelo de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul, RS: EducS, 2011.

Brasil. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. *Brasil. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União,

Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 out. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

Camargos, N.; Moreira, M. Compras para a Inovação no Ministério da Saúde – no Discurso, Sim, na Licitação, Não. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 18(3), 2015.

Castro, A. C. de; Castro, C. O. de. *Gestão pública contemporânea*. Curitiba: Intersaberes, 2014.

Castro Jr., S. *Rol objetivo de algumas das principais mudanças promovidas pela nova lei de licitações*. São Paulo, SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023.

Cintra, R. F.; Vieira, S. F. A.; Junior, D. C. B.; Fernandes, C. R.; Baggio, D. K. Impacto da implantação de um sistema de informação gerencial na gestão de contratos públicos: O caso do hospital universitário de Dourados/MS. *Revista de Administração da Unimep - Unimep Business Journal-B2*, 10(2), 28-53, 2012.

Dezolt, A. L. P.; Porto, G. Governança em compras públicas: um guia de mensuração da maturidade como apoio ao processo de centralização de compras públicas. In: LOPES, V. B.; SANTOS, F. V. L. *Compras públicas centralizadas no Brasil*. Editora Fórum, 1ª ed., 476 p., 2022.

Di Pietro, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 36ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Fisher, D. M. The Business Process Maturity Model: a practical approach for identifying opportunities for optimization. *Business Process Trends*, v. 9, n. 4, p. 13, 2004.

Harrington, H. J. *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.

Mendes, R. G., Biasi, F. M. de. *Lei de licitações e contratos administrativos*: Incluindo legislação complementar correlata. 25. ed. rev. e atual. Curitiba: Zênite, 2011.

Santana, J. E.; Camarão, T. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Silveira, A. D. *Gestão de Riscos da Terceirização*. (2ª ed.). Porto Alegre: Badejo Editorial, 2017.