

Impactos da adoção de procedimentos para contratações de serviços públicos em uma Universidade Federal

Impacts of adopting procedures for contracting public services at a Federal University

Gabriela Repke Novelli¹; Suedina Penha Stofel²; Geovani Felix Cordeiro³; Pauliane de Carvalho Paviotti⁴; Kássio Félix Cordeiro⁵; Fernando Hideki Kabasawa⁶; Meyriane Vieira Muzi⁷; Leonardo Bizzo de Pinho Borges⁸; Victória Lacerda⁹; Debora Cristina da Silva Pereira Ferri¹⁰; Janete do Carmo Narciso¹¹; Danielle Vieira da Silva¹²

Resumo: O mercado de contratações públicas constitui o maior setor de negócios do mundo. Representa aproximadamente um quinto da produção mundial. No Brasil, é regulamentado majoritariamente pela Lei Geral de Licitações (Lei nº. 8.666/1993) que é complementada por outras legislações, decretos e instruções normativas correlatas. Nos últimos anos, diversos atos normativos introduziram inovações e padronizações ao modelo de licitações. Diante desse cenário de mudanças é necessário repensar e adaptar os processos de contratações públicas. Neste contexto, o objetivo principal desta pesquisa foi analisar os impactos da adoção de procedimentos para contratação de serviços públicos na Coordenação de Licitação da Universidade Federal do Espírito Santo. Para alcançar o objetivo proposto foram aplicadas técnicas de gerenciamento de processos de negócio, com a utilização de ferramentas de melhorias. Quanto aos métodos foi utilizada uma abordagem multi-método com ênfase na pesquisa-ação e com a formação de Grupos de Foco para análise, diagnóstico e validação das ações. Foram identificadas as disfunções do setor foco e propostas melhorias. Foi realizada a modelagem dos processos de serviços da Coordenação de Licitação da Diretoria de Contratações de Obras e Serviços da Ufes e após foram analisados os impactos da implantação dos procedimentos. O resultado da análise dos impactos mostrou que os processos de contratações de serviços da Coordenação de Licitação tornaram-se mais

¹ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5890-0118>

² Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0630-5843>

³ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3911-5263>

⁴ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3262-4878>

⁵ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1412-4780>

⁶ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4073-6820>

⁷ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9910-257X>

⁸ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6887-5370>

⁹ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8190-2015>

¹⁰ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4722-8305>

¹¹ Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2927-2704>

¹² Vitória – Espírito Santo – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2882-1750>

eficazes, transparentes e padronizados. Como produto técnico foi possível a criação de relatórios técnicos conclusivos no formato de uma portaria e manuais com orientações para as contratações de serviços.

Palavras-chave: Contratações Públicas; Gerenciamento de Processo de Negócio; Modelagem de Processos; Gestão Pública; Gestão Universitária.

Abstract: The public procurement market is the largest business sector in the world. It represents approximately one fifth of world production. In Brazil, it is mostly regulated by the General Bidding Law (Law n°. 8.666/1993) which is complemented by other laws, decrees and related normative instructions. In recent years, several regulations have introduced innovations and standards to the bidding model. Given this changing scenario, it is necessary to rethink and adapt the public procurement processes. In this context, the main objective of this research was to analyze the impacts of adopting procedures for contracting public services in the Bidding Coordination of the federal university of Espírito Santo. To achieve the proposed objective, business process management techniques were applied, using improvement tools. As for the methods, a multi-method approach was used with an emphasis on action research and with the formation of Focus Groups for analysis, diagnosis and validation of the actions. The dysfunctions of the sector chosen to be the focus of this study were identified and improvements were proposed. The modeling of the service processes of the Bidding Coordination was carried out and afterwards the impacts of the implementation of the procedures were analyzed. The results of the impact analysis showed that the procurement coordination services' contracting processes became more effective, transparent and standardized. As a technical product, it was possible to create conclusive technical reports in the format of (one) ordinance and manuals with guidelines for contracting services.

Keywords: Public Procurement; Business Process Management; Process Modeling; Public Management; University Management.

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA

O mercado de contratações públicas representa aproximadamente um quinto da produção mundial (WORLD BANK GROUP, 2016). Vários autores destacam a relevância e a magnitude desse mercado em todo o mundo (RIBEIRO et al. 2018; AGRAHARI; SRIVASTAVA, 2019; COVIELLO; GUGLIELMO; SPAGNOLO, 2018). No Brasil, nos últimos anos, diversos atos normativos foram publicados com o objetivo de padronizar na esfera pública os procedimentos para contratação pública.

Além de constituir o maior setor de negócios do mundo, o mercado de contratações públicas é dentre as atividades governamentais a mais propícia ao desperdício (BEUVE; MOSZORO; SAUSSIÉ, 2019). Os governos têm sido pressionados, cada vez mais, a fazer uso adequado do dinheiro público e entregar serviços de qualidade e menos onerosos (AGRAHARI; SRIVASTAVA, 2019). A fim de alcançar esses objetivos, a administração pública necessita de sistemas apropriados de diagnósticos e controles, que auxiliam a identificar os problemas existentes nos processos e a tornar as contratações mais eficazes (KATTEL; KALVET, 2015; PATRUCCO; LUZZINI; RONCHI, 2016).

Para enfrentar os desafios anteriormente apresentados, as organizações necessitam repensar, adaptar, e modificar os seus processos (BADA KHSHAN, et al., 2019). O Gerenciamento de Processos de Negócios (Business Process Management, BPM) é uma possível resposta a esses desafios, pois auxilia na melhora e inovação dos processos dentro das organizações. (BROCKE; ZELT; SCHMIEDEL, 2016).

A adoção do BPM deve ocorrer com a implantação de métodos, ferramentas e técnicas para alcançar um aprimoramento do entendimento, desempenho e controle dos processos da organização (MALINOVA; MENDLING, 2018) e de forma que os esforços organizacionais gerem valor para a instituição (COSTA, et al. 2019).

Através do BPM é possível melhorar a qualidade de produtos e serviços prestados, além de aumentar a flexibilidade da organização (GABRYELCZYK; ROZTOCKI, 2018). Além disso, é possível alcançar o aumento da transparência, da eficiência e da inovação das atividades com o auxílio da tecnologia da informação (ALVES; VALENÇA; SANTANA, 2014).

Em busca desses benefícios é crescente, na administração pública, o interesse nos métodos e tecnologias do BPM para melhorar a eficiência e eficácia dos serviços. E no setor público brasileiro não é diferente (SYED, et al, 2018).

No Brasil o processo de contratações públicas é regulamentado majoritariamente pela Lei Geral de Licitação, Lei nº. 8.666/1993, que é acompanhada e complementada por outras legislações além de diversas instruções normativas, acordões e súmulas.

A busca por padronização e inovação nas contratações públicas no Brasil trouxe, ao longo dos últimos anos, muitos normativos. Como a Instrução Normativa nº 05, de 2017 do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2017), que instituiu fases para o planejamento das

contratações de serviços; a Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia (BRASIL, 2020), que disciplina a elaboração obrigatória e digital dos Estudos Técnicos Preliminares, que é um importante documento da fase de planejamento da contratação; a Instrução Normativa nº 01 de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), que define a necessidade de elaboração de um plano anual de contratações, entre outras.

Diante desse cenário de mudanças, e para contribuir com o conhecimento de estudos sobre implantação de BPM dentro da cultura do órgão público, foram analisados os impactos da adoção de procedimentos para contratação de serviços públicos. Entende-se que a utilização do BPM, uma ferramenta já amplamente utilizada pelas empresas privadas também traz resultados acerca de sua aplicabilidade em atividades e procedimentos do serviço público (GIACOSA; MAZZOLENI; USAI, 2018).

Para atingir esse objetivo, foi realizada a implantação do BPM, utilizando uma abordagem multi-método predominantemente Pesquisa-Ação e com a utilização de Grupos de Foco para análise, diagnóstico e validação das ações.

Essa implantação do método BPM deu-se dentro da Coordenação de Licitações, pertencente à Diretoria de Contratações de Obras e Serviços. Cabe a essa coordenação os processos licitatórios de contratações de serviços e obras da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

Como contribuição foi apresentado ao final uma análise dos impactos da adoção de procedimentos de um método padronizado que seja replicável em qualquer outro órgão público que possua características similares àquele estudado. Além disso, os produtos entregues, como os manuais, a portaria e a modelagem dos processos geraram resultados positivos, tornando os processos mais eficazes, transparentes e padronizados.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os impactos da adoção de procedimentos para contratações de serviços públicos na Coordenação de Licitação da Universidade Federal do Espírito Santo?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo geral

Analisar impactos da adoção de procedimentos para contratações de serviços públicos na Coordenação de Licitação da Universidade Federal do Espírito Santo.

1.3.2. Objetivos específicos

- Verificar as principais disfunções encontradas nos processos para contratação de serviços do setor foco do estudo (a saber: Coordenação de Licitações da Universidade Federal do Espírito Santo).
- Validar e adaptar os procedimentos a serem adotados e analisar impactos da adoção de procedimentos antes da implantação.
- Implantar procedimentos.
- Validar os resultados obtidos com os usuários dos procedimentos.

1.4. PRODUTOS TÉCNICOS OBTIDOS

Ao final do desenvolvimento da pesquisa obteve-se como Produtos Técnicos:

- Portaria - orientações para a contratação de serviços comuns;
- Orientações para contratações de pequeno valor;
- Manual de procedimentos para as contratações públicas de serviço;
- Manual de procedimentos internos para contratação de serviços.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS E SUAS PRINCIPAIS DISFUNÇÕES

A identificação das principais disfunções que interferem na eficiência e eficácia dos processos é útil para entender o seu aprimoramento e suas atividades, além de se tratar de uma excelente oportunidade para avaliar as áreas que mais precisam de melhorias (COSTA et al. 2013). As disfunções mais recorrentes identificadas na literatura pesquisada estão demonstradas no Quadro 01.

Quadro 1. Disfunções recorrentes nas contratações públicas

Problemas	Referências
Ausência de planejamento ou planejamento insuficiente	COSTA et al., 2013 e RASHELI, 2017.
Falta de padronização e procedimentos não formulados	NASCIMENTO et al., 2019 e ROHLOFF, 2011
Falta de treinamento ou treinamento insuficiente	RASHELI, 2017 e NASCIMENTO et al., 2019
Ausência de cultura e estrutura organizacional	ROSSI et al., 2017 e COSTA et al., 2013
Falta de integração das atividades nos processos	RENDON, 2015
Falta de sistemas apropriados de tecnologia da informação	STRUTYNSKA et al., 2019

Fonte: Elaboração própria

Costa et al. (2013) sistematizaram disfunções recorrentes em oito empresas de diferentes setores e criaram categorias de agrupamentos para classificá-los. Dentre essas categorias, cinco delas se revelaram mais relevantes: gerenciamento de processos; pessoas, equipes e cultura; estratégia e planejamento; e tecnologia da comunicação da informação.

A ausência de planejamento é uma disfunção frequente nas organizações. Grande parte dos demais problemas existentes nos processos de contratações públicas têm origem com um mau planejamento do processo (COSTA et al. 2013; RASHELI, 2017).

De acordo com Rasheli (2017) um dos fatores associado ao mau planejamento é a falta de treinamento das partes envolvidas. É importante alinhar os colaboradores à organização, para que ambos possam cumprir seus objetivos. Para alavancar o potencial de uma instituição, na disponibilização de serviços e produtos, é fundamental que todos os colaboradores tenham conhecimento sobre missão, quais os usuários reais e potenciais e tecnologias (ROSSI et al., 2017).

O treinamento de pessoal desenvolve a capacidade e a habilidade dos funcionários e é fundamental para as organizações prestarem um serviço de qualidade. A deficiência no treinamento de equipe é uma das principais causas dos problemas nas organizações de acordo com Nascimento et al. (2019).

A ausência de padronização é também uma disfunção recorrente em grande parte dos processos, e é também a origem de muitos dos problemas relacionados à eficiência e eficácia de uma organização (NASCIMENTO et al., 2019; ROHLOFF, 2011).

Outra disfunção identificada por Rendon (2015) é a falta de integração das atividades nos processos. A integração é essencial para reduzir os problemas a longo prazo. O autor cita como exemplo, a necessidade e a importância da integração dos usuários finais do processo de compras aos usuários do setor de planejamento.

Além das disfunções já demonstradas, a falta de sistemas apropriados de tecnologia da informação também pode gerar vários problemas enfrentados pelos gestores das organizações. São exemplos de problemas que podem ser amenizados com a integração de sistemas e tecnologia da informação, conforme Strutynska et al. (2019), a dificuldade de estabelecer relações próximas com fornecedores e clientes, o aumento de nível de eficiência operacional e a competitividade dos produtos e serviços produzidos.

A importância da identificação e as propostas de soluções das disfunções de uma organização é destacada por Costa et al. (2013). De acordo com os autores, as possíveis armadilhas dos processos podem ser evitadas se as organizações adotarem ações de gerenciamento eficientes para atenuar suas disfunções recorrentes.

2.2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: OPERAÇÕES REALIZADAS COMO PROCESSOS

2.2.1. Conceito de operações (não estruturadas, projetos, processos)

O termo operações compreende projetos, processos e atividades não estruturadas. As operações não estruturadas, também conhecidas como atividades ad hoc, consistem em operações que ocorrem esporadicamente, seja pela imprevisibilidade de suas ocorrências ou pela natureza particular de uma operação. A aplicação de técnicas de processos nesses tipos de operações pode ser, até mesmo, desnecessária ou inservível (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). A atividade ad hoc é uma atividade implementada uma única vez, que não possui continuidade (MAHENDRAWATHI; HANGGARA; ASTUTI, 2019).

Já um projeto, de acordo com o Guia PMBOK (6ª Edição – 2017, p. 04) “é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único”. Cada projeto possui início e fim bem definidos.

Diferente do projeto, que gera um único produto ou serviço para a organização, um processo é uma atividade rotineira ou, ao menos, repetitiva. O fluxo de entradas e saídas está presente em quase todos os conceitos de processo. O seu objetivo é a transformação de insumos em um produto com valor adicionado que é disponibilizado para os clientes e que possui caráter, usualmente, de repetitividade. (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

De acordo com a norma ISO 9000 (ABNT, 2015, p. 03), processo é definido como “qualquer atividade, ou conjunto de atividades, que usa recursos para transformar insumos (entradas) em produtos (saídas)”.

Muehlen e Indulska (2010) definem os processos de negócios como um conjunto de atividades ordenadas logicamente que produzem um resultado de valor para o cliente. Todo processo de negócios está relacionado à geração de um resultado, ou seja, um produto, seja ele físico ou um serviço (COSTA et al., 2019).

2.2.2. Ciclo de Gerenciamento de Processos (Planejamento; Análise, modelagem e otimização; Implantação; Monitoramento)

As organizações estão interessadas em entender, gerenciar e melhorar os seus processos. O BPM é a coleção de ferramentas e métodos utilizados para atingir esses objetivos e pode ser definido como a modelagem, execução (incluindo automação) e avaliação de processos (MUEHLEN; INDULSKA, 2010).

Para uma adoção bem-sucedida do BPM as organizações devem executar um bom planejamento, que inclui a definição de responsabilidades, a descrição de políticas e metodologias, e a seleção de ferramentas de software orientadas a processos (ALVES; VALENÇA; SANTANA, 2014). O sucesso do BPM está associado a capacidade de repensar, redesenhar e de inovar um processo (BADAKHSHAN, et al., 2019).

Entre os resultados que podem ser alcançados com a implantação do BPM Nikolova-alexieva, Teneva e Yordanova (2018), destacam-se o aumento da transparência dos negócios da empresa, melhoria na interação das divisões, solução do problema dos

“colaboradores insubstituíveis”, além de aumentar a responsabilidade dos funcionários das organizações.

Já no setor público, de acordo com Costa et al. (2019), o BPM é uma ferramenta útil para melhorar a qualidade das organizações e dos serviços públicos prestados, pois permite um melhor gerenciamento, monitoramento e aprimoramento das ações desenvolvidas.

No entanto, é preciso considerar o desafio de implantar um modelo de BPM em organizações públicas. Costa et al 2019, destacam os obstáculos à implementação do BPM em organizações públicas. A falta de motivação entre os envolvidos nas tarefas rotineiras da organização é um exemplo. Ainda de acordo com os autores, a ausência de pressão de mercado no setor público reflete na falta de urgência para melhorias, no gerenciamento não estruturado de qualidade de serviço e na falta de reconhecimento de valor pelo cliente.

O BPM não é um processo único. Ele possui um ciclo contínuo com determinados marcos (MAHENDRAWATHI; HANGGARA; ASTUTI, 2019). Segundo Chountalas e Lagodimos (2019), o ciclo de vida do BPM é entendido como o agrupamento de elementos estruturais em estágios sucessivos que representam a sequência da implantação.

Considerando os ciclos de vida do BPM e com base nos modelos mais citados na literatura, Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) criaram um modelo de ciclo de BPM unificado, conforme ilustrado na Figura 1, que será uma referência para esta pesquisa e cujas fases são:

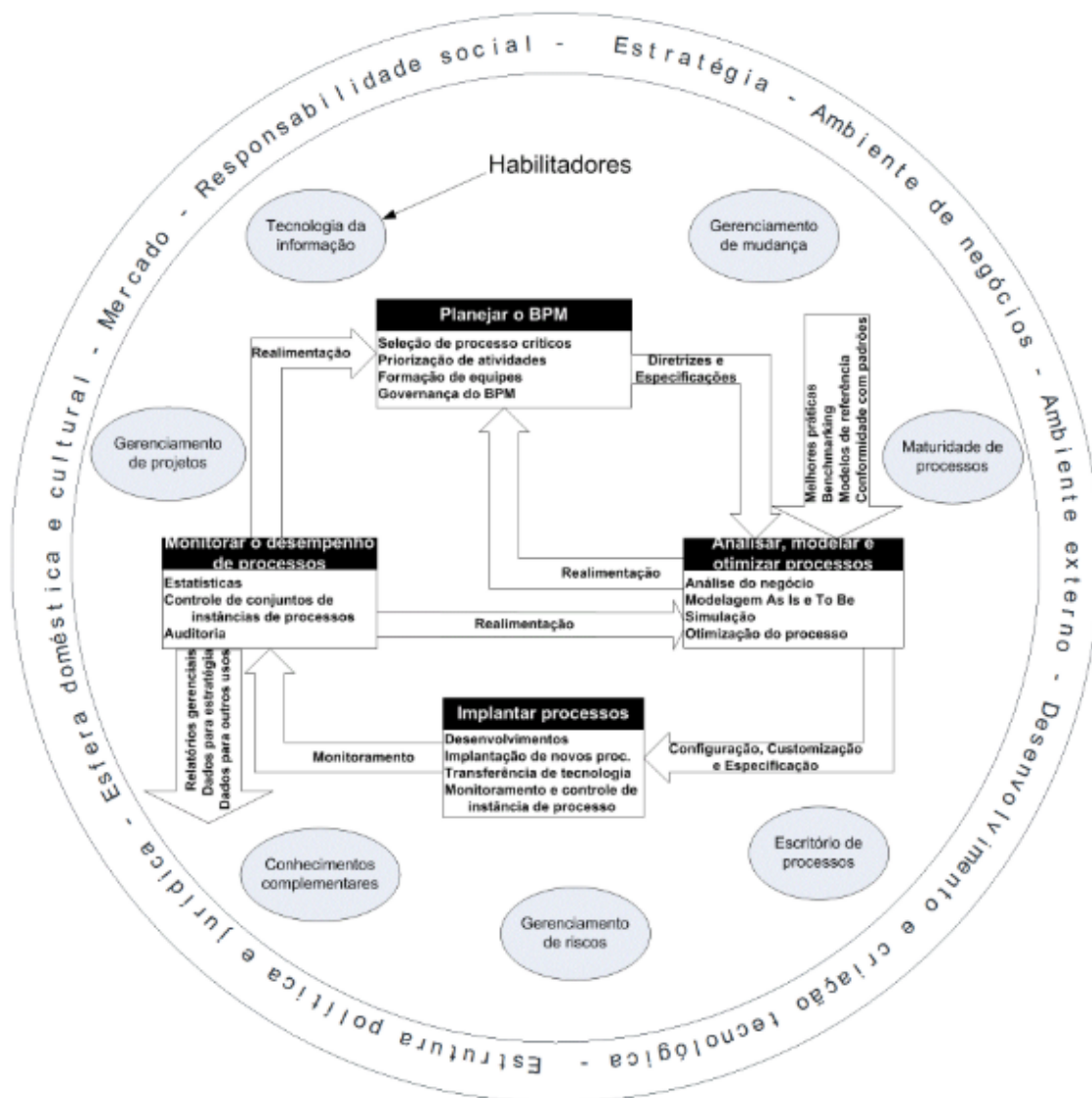
a) Planejar o BPM: consiste em definir as atividades de BPM para alcançar as metas organizacionais e criar condições para conduzir o BPM.

b) Analisar, modelar e otimizar processos: busca-se entender a organização como um todo, verificando as lacunas existentes, gerando informações sobre o processo atual e uma proposta de processo futuro.

c) Implantar processos: são as atividades que garantirão a implantação e execução do processo.

d) Monitorar o desempenho de processos: são as atividades relacionadas ao controle do processo.

Figura 1. Proposta de Ciclo de BPM



Fonte: Baldam, Valle e Rozenfekd (2014).

Para Lamghari, et al. (2018) o primeiro passo no BPM é observar o estado atual dos processos da organização, e após, definir metas para o processo futuro. O principal objetivo desta fase é identificar os principais problemas dos processos e, também, as suas causas (COSTA et al., 2013).

A segunda fase, denominada, “análise, modelagem e otimização de processos”, é a mais evidente das etapas do ciclo de vida do BPM. O objetivo é apresentar uma especificação de alto nível de um processo de negócio independente da implementação e que serve como base para a automação e verificação de processos (MARRELLA, 2019).

Para Mendling, et al. (2017) a fase de análise, modelagem e otimização de processos mostra as diferentes direções que o redesenho do processo pode oferecer, a fim de corrigir os problemas e, geralmente, melhorar o desempenho do processo. Gerando um modelo de processo com uma especificação de como o processo deve operar no futuro.

Para que um modelo de negócios seja útil para os profissionais, ele deve ser simples e de fácil compreensão. Normalmente gestores apresentam dificuldades para formular ou explicar a composição do seu modelo de negócio, o que é uma consequência da visão que possuem sobre suas próprias empresas: intuitiva, incerta, sem direção. Não é simples, portanto, apresentar melhorias de um modelo de negócios ou desenvolver um novo, vez que coloca como desafiadora a seleção dos itens que integrarão tal modelo. (KAJANUS et al., 2014).

Na fase de implantação são colocadas em prática as definições da fase de analisar, modelar e otimizar processos de negócios. Neste estágio, serão percebidos os efeitos da gestão de mudança, com todos os seus impactos positivos e negativos. Implantar o processo de negócio é o que realmente interessa para a organização alcançar seus objetivos. (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Para Mahendrawathi, Hanggara e Astuti (2019), na implantação são preparadas e conduzidas as mudanças necessárias para fazer a transformação da situação atual para o que foi modelado. Isso pode envolver mudanças organizacionais e automação de processos. Os autores destacam a importância de observar os aspectos práticos da implementação do BPM para garantir um alinhamento entre a orientação estratégica de uma empresa e seus processos de negócios e, para alcançar a implementação bem-sucedida de projetos de BPM.

Além disso, para uma implementação bem-sucedida e eficiente, é necessário o conhecimento dos funcionários e gerentes sobre os benefícios e a importância da implementação do BPM dentro da organização (LATIF; SOOMRO, 2015).

Sostar e Marukic (2017) também destacam a importância da preparação e do envolvimento de todas as partes relevantes, tanto no estágio de planejamento quanto na implementação do processo, segundo os autores isso é a base para a implementação bem-sucedida de cada processo.

Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) sugerem as seguintes atividades para a fase da implantação:

- “Detalhar e executar o Gerenciamento do Projeto de implantação: que inclui organizar e detalhar escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisições;
- Montar a equipe que fará a implantação: deve ser selecionada a equipe que efetivamente implantará o processo, ou seja, instaladores, programadores, equipe de testes, operadores, verificadores de infraestrutura, pessoal que verificará e homologará as instalações;
- Coordenar o ajuste de instalações, equipamentos e *software* (se necessário): para indicar aos instaladores como serão verificadas as funcionalidades do ambiente;
- Coordenar os testes e/ou piloto da solução: para certificar que tudo ocorrerá como planejado, fazer ajustes e corrigir eventuais desvios;
- Gerenciar o plano de transferência de tecnologia: para que a equipe executora possa usar o processo com desempenho planejado;
- Treinar e dar apoio continuado à equipe executora: para se certificar que a equipe que trabalhará com o processo sinta confiança em sua operação;
- Desenvolver e executar os programas de marketing da solução: para que os envolvidos na organização (direta ou indiretamente, dentro ou fora) conheçam a nova implantação e os benefícios gerados;
- Transferir controle de execução e a monitoria de instâncias do processo implantado aos executores: para efetivamente o processo entrar em funcionamento;
- Verificar se é necessário e implantar (se for o caso) a melhoria de processos em execução: para criar cultura de melhoria contínua dos processos;
- Cuidar da gestão da mudança na fase de implantação.”

Para uma implementação gerar resultados eficazes deve ocorrer de maneira organizada, com procedimentos pré-estabelecidos e todos os envolvidos devem estar cientes de seus respectivos papéis nos processos existentes (COSTA et al., 2019). Uma implementação adequada leva ao domínio dos processos e gera uma melhor conformidade dos procedimentos, bem como à alta confiabilidade e segurança, resultando na redução dos custos do processo e do tempo de ciclo, além da melhoria da qualidade (ROHLOFF, 2011).

Após a execução do processo por um período, de acordo com o novo modelo, ocorre o monitoramento do processo verificando-se em que grau os objetivos de desempenho e conformidade foram atendidos (MENDLING, et al., 2017).

O monitoramento e o controle do processo envolvem a coleta e análise de dados relevantes para definir o desempenho do processo com relação às medidas e objetivos de desempenho associados. Essa fase inclui diversos métodos, como mineração de processos, para identificar gargalos, erros recorrentes ou desvios dos comportamentos esperados, permitindo que ações corretivas sejam tomadas. (MAHENDRAWATHI; HANGGARA; ASTUTI, 2019).

2.3. MITIGANDO IMPACTOS NEGATIVOS NAS COMPRAS PÚBLICAS

2.3.1. Impactos da adoção de procedimentos antes da implantação

Para Burlton (2001), a principal barreira na utilização continuada do BPM está na cultura da organização e dos seus colaboradores. O desafio de uma implantação em uma organização não está em definir as etapas do projeto e construir os planos, mas sim descobrir como todos irão reagir às mudanças.

Esses desafios da mudança, pelos colaboradores, podem ser observados logo após os modelos de negócios serem introduzidos, antes mesmo do início da implantação. É necessário um esforço com relação a comunicação para conseguir uma boa aceitação da implantação por parte dos colaboradores (BURLTON, 2001).

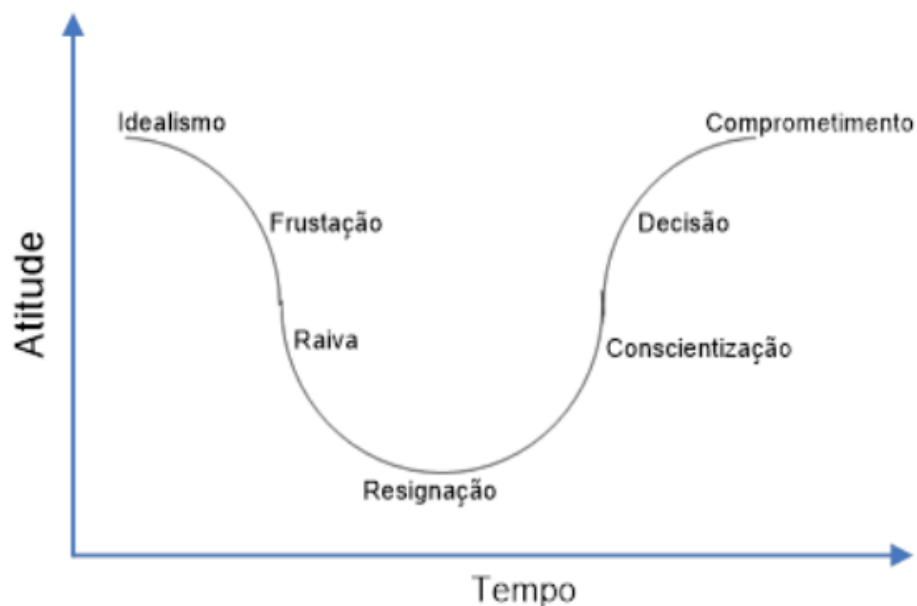
De acordo com Cruz (2003), um dos problemas da gestão de mudança é a falta de conhecimento dos colaboradores sobre a própria organização. Para evitar que a implantação não seja bem aceita pelos colaboradores Burlton (2001), recomenda que os envolvidos no projeto antecipem questões formais feitas pelos colaboradores, como:

- Preocupações básicas:
 - Eu terei o mesmo emprego?
 - Eu terei algum emprego?
 - Eu terei futuro neste cenário?
 - Eu irei gostar do meu trabalho nestas novas circunstâncias?
 - Eu terei habilidade de executar o novo trabalho?
 - Minha remuneração será afetada?
 - Eu terei de me mudar?
- Relacionadas às tarefas:
 - Eu terei recursos suficientes no novo trabalho?
 - O novo trabalho irá incrementar minhas habilidades e aprendizado?
 - Terei ajuda em projetos e carga de trabalho indesejada?

- Terei acesso a conhecimento documentado e tutores para o trabalho?
- Relacionados à capital de relacionamento:
 - Terei habilidade de colaborar com outros?
 - Minhas preocupações serão ouvidas e compreendidas?
 - Terei amigos e associados próximos?
 - Terei suporte e retorno de outros ao meu redor?
- Relacionados às pessoas:
 - Terei controle suficiente e influência sobre meu trabalho?
 - Será este trabalho consistente com meus valores e princípios?
 - Terei um senso de colaboração?
 - Terei habilidade para fazer “o que tenho que fazer” sem ter sobre mim muito controle ou aborrecimento?
- Relacionados à aspiração:
 - Estarei envolvido em trabalho que será significativo aos envolvidos?
 - Terei habilidade para fazê-lo realmente bem?
 - Terei habilidade de fazer o que moral e eticamente correto?
 -

A figura 2 demonstra o comportamento esperado das pessoas frente às mudanças, de acordo com Burlton (2001).

Figura 2. Comportamento esperado de pessoas frente à processo de mudança



Fonte: Burlton (2001)

2.3.2. Mitigando impactos via padronização de procedimento

A padronização pode ser definida como a unificação de variantes de um determinado processo. É uma importante ferramenta para aumentar o desempenho dos processos de negócios. O modelo de padronização pode ser criado ou adaptado a partir de um modelo de referência (MÜNSTERMANN; ECKHARDT; WEITZEL, 2010). Um processo padronizado segue uma sequência, é executado constantemente e sempre com as mesmas etapas (NISSINBOIM; NAVEH, 2018).

De acordo com Rohloff (2011), para implementar a padronização é necessário desenvolver definições de processos consistentes, impulsionar a padronização e o alinhamento dos processos e estabelecer processos de referências. A implantação das melhorias depende da identificação de como os processos estão ocorrendo, para então, apontar os potenciais medidas de melhoria para processos futuros.

Além disso, para padronizar é necessário definir regras formais e orientar as atividades de cada colaborador dentro do processo, isso ocorre através de instruções de trabalhos,

diretrizes e consolidação de regras por meio da criação de manuais de procedimentos (NISSINBOIM; NAVEH, 2018).

Para Münstermann, Eckhardt e Weitzel, (2010), a padronização simplifica a execução de processos. Dentre os benefícios da padronização, os autores destacam a redução dos custos, a melhora na qualidade do processo, além da redução do tempo. Já Rohloff (2011), destaca dentre os benefícios da padronização, a oportunidade para serviços compartilhados e um cenário de tecnologia da informação enxuto.

Para auxiliar a padronização dos processos, uma ferramenta importante é a lista de verificação. Situações urgentes, sobrecarga de atividades e a memória falível são fatores que contribuem para que algumas questões rotineiras não sejam realizadas em ambientes organizacionais. Além disso, algumas tarefas são ignoradas por não serem consideradas necessárias ou importantes. As listas de verificações ajudam a evitar esses problemas (GAWANDE, 2010).

A lista de verificação é uma ferramenta utilizada no gerenciamento de erros. Contribui para melhorar a segurança e o desempenho de atividades em várias áreas. Pode ser definida como uma lista de itens, de ações ou critérios, organizados de maneira sistemática, permitindo ao usuário registrar a presença ou a ausência dos itens listados para garantir que todos sejam considerados ou concluídos (HALES; PRONOVOST, 2006).

Também é possível fornecer ao usuário, através da lista de verificação, orientações para a execução de uma determinada tarefa ou atuar para a verificação da realização de uma tarefa. O objetivo principal da lista de verificação é a redução de erros ou a adesão às melhores práticas (GAWANDE, 2010; HALES; PRONOVOST, 2006).

2.3.3. Mitigando impactos via comunicação e treinamento de pessoas/equipes

A participação das partes interessadas no processo é um fator relevante para obter resultados positivos em projetos de BPM. Incentivar a colaboração dos funcionários nos processos faz com que eles se tornem responsáveis pelos mesmos, o que aumenta o senso de propriedade e a vontade de executar um trabalho melhor (Costa et al., 2019).

Uma boa comunicação com a equipe de trabalho é essencial e fornece informações sobre os objetivos, conteúdo, funções e responsabilidade para cada membro da equipe (ROHLOFT, 2011).

Além de uma boa comunicação e do envolvimento da equipe nos processos, é fundamental realizar programas de qualificação específicos para grupos-alvo (ROHLOFF, 2011). A capacitação da equipe é muito importante para obter os resultados desejados com a implementação do BPM (LATIF; SOOMRO, 2015).

2.3.4. Mitigando impactos via automação de processos

Quase sempre, o gerenciamento de processos de serviços nas organizações está relacionado ao desenvolvimento ou implementação de sistemas de tecnologia da informação e projetos de automação (MILLERS; SCEULOV, 2016).

Entretanto, para decidir sobre o uso de tecnologia da informação nos processos, é necessário primeiro analisar o modelo atual da organização, para entender os problemas encontrados e somente depois integrar a transformação digital (STRUTYNSKA et al., 2019).

Ao modelar um processo de negócio utilizando a tecnologia da informação, uma organização pode criar uma estrutura, alterar completamente os processos, melhorar consideravelmente a eficiência de suas atividades e aumentar a sua competitividade (NIKOLOVA-ALEXIEVA; TENEVA; YORDANOVA, 2018).

Ao longo dos anos, organizações do setor público e privado têm utilizado sistemas de tecnologia da informação para otimizar e automatizar seus processos (VAIDYA; SAJEEV; CALLENDER, 2006). Essas organizações buscam aumentar o uso de comunicações eletrônicas e processamento de transações para tornar os seus processos mais eficientes (ALVAREZ; LABRA; DE PABLOS, 2014).

São muitas as vantagens que podem ser obtidas com a automação de processos na prestação de serviços públicos, como o aumento da transparência e da responsabilidade, facilidade de acesso aos serviços (BASU, 2004), melhora na eficiência, redução de custos, diminuição da corrupção (ASOGWA, 2013), redução da burocracia e o aumento da satisfação dos clientes (OSEI-KOJO, 2017).

A necessidade de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos e tornar os processos da administração pública brasileira mais eficiente, foram as principais motivações para a criação do Governo Eletrônico (e-Gov) (CORDELLA, 2007). As ações do programa do e-Gov priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, tendo em vista ampliar a participação e o debate da

população na construção das políticas públicas, como também, aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas.

Uma das ferramentas inseridas no contexto do e-Gov é o e-Procurement, que consiste em plataformas com métodos eletrônicos para auxiliar os processos de compras e contratações. De forma geral, espera-se que o e-Procurement utilize novas tecnologias com o objetivo de diminuir custos, proporcionar um ambiente mais oportuno para tomada de decisões, de maneira mais precisa, e consequentemente melhorar a eficiência geral do processo (ALVAREZ; LABRA; DE PABLOS, 2014).

A utilização da internet, com as transações automatizadas entre compradores e fornecedores, oferece várias vantagens para o processo de compras (VAIDYA; SAJEEV; CALLENDER, 2006). Cholette, Clark e Ozluk (2019) destacam a economia de custos, a transparência e a responsabilidade associadas ao e-Procurement como algumas dessas vantagens.

No Brasil, o sistema de compras eletrônicas representa uma área de atuação importante do e-Gov. O Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) é um exemplo de sistema de compras eletrônicas disponibilizado para estados, municípios e Distrito Federal em seus processos de compras e contratações públicas.

Através do Comprasnet é realizado pelos governos, de forma completamente on-line, a modalidade de licitação Pregão Eletrônico. Nüske et al. (2017), apontam algumas vantagens observadas com a utilização do pregão eletrônico, como a redução do tempo de realização da licitação, a redução dos custos e o aumento da competitividade nos certames. Além disso, os dados da licitação ficam à disposição de qualquer cidadão, facilitando o acompanhamento e a fiscalização das atividades desempenhadas pelos órgãos públicos.

O pregão eletrônico é um exemplo da importância da utilização da tecnologia da informação como ferramenta de apoio nas compras governamentais e de como é possível facilitar os procedimentos de compras (NÜSKE et al., 2017).

3. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos planejados nesta pesquisa, foram empregados diferentes aportes metodológicos, essa combinação do uso de diferentes métodos denomina-se multi-método (FREITAS et al., 2000).

Para expor os métodos utilizados e seus respectivos objetivos, apresentou-se a Matriz do Projeto de Pesquisa, Quadro 2, que demonstra a relação do método a ser utilizado para atingir cada objetivo específico da pesquisa (CHOGUILL, 2005).

Quadro 2. Matriz de Projeto de Pesquisa

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Abordagem	Metodologias, métodos, ferramentas
Analisar impactos da implantação de procedimentos para compras públicas federais para contratação de serviços.	• Verificar as principais disfunções encontradas nos processos para contratação de serviços do setor foco do estudo	Pesquisa-ação	• Árvore de Realidade Atual • Grupo de Foco
	• Validar e adaptar os procedimentos a serem adotados e analisar impactos da adoção de procedimentos antes da implantação		• Ciclo BPM • Grupo de Foco
	• Implantar procedimentos		• Ciclo BPM
	• Validar os resultados obtidos com os usuários dos procedimentos		• Grupo de Foco

Fonte: Adaptado do Choguill (2005).

3.1. PESQUISA-AÇÃO

A pesquisa ação é uma pesquisa associada a uma ação ou a resolução de um problema. Nesse tipo de pesquisa existe interação entre o pesquisador e os membros da situação estudada, o que promove um compartilhamento de informações e conhecimentos. O envolvimento e o processo de diálogo do pesquisador com as pessoas envolvidas geram diferentes pontos de vista sobre o problema e possíveis soluções (THIOLLENT, 2011). O

pesquisador torna-se um analista da situação, é ele quem gerencia algumas ou todas as atividades que ocorrem durante o processo (MELIN; AXELSSON, 2016).

A escolha da pesquisa-ação deveu-se pela natureza e pelos objetivos do presente estudo, que consistem na geração de resultados práticos. Para isso, é necessário a integração entre o pesquisador e os membros envolvidos no processo (COUGHLAN; COUGHLAN, 2002).

Além disso, as características da pesquisa de ação também foram consideradas para a escolha desse procedimento. Coughlan e Coghlan (2002) destacam algumas dessas características:

- O pesquisador busca a resolução de um problema, o desafio para os pesquisadores de ação é engajar-se em fazer a ação acontecer;
- É interativa, deve haver a integração entre o pesquisador e os membros envolvidos no processo;
- Desenvolve a compreensão holística do projeto e reconhece sua complexidade;
- Se aplica ao entendimento, planejamento e implementação de mudanças em organizações;
- Pode incluir todos os tipos de métodos e coletas de dados.

Utilizou-se nesta pesquisa elementos de pesquisa-ação, visando contribuir para que sejam atendidos os objetivos específicos.

3.2. ENTENDENDO OS PROBLEMAS EXISTENTES: ÁRVORE DE REALIDADE ATUAL

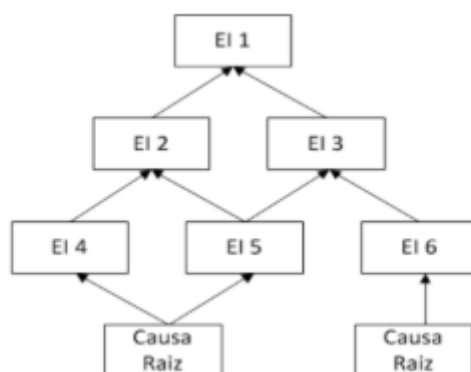
A Árvore da Realidade Atual (ARA) é uma das ferramentas do processo de pensamento da Teoria das Restrições (GOLDRATT, 1994). É utilizada na fase que descreve a realidade atual de uma organização e fornece uma visão geral da situação atual do processo (DA COSTA, et al, 2019).

O principal objetivo de uma ARA é identificar as restrições do processo, chamados efeitos indesejáveis (EI's), que podem ser considerados como problemas. O termo árvore

indica que a ARA cria relacionamentos de dependência, a realidade refere-se aos problemas que são a compreensão das pessoas sobre essa realidade, e atual indica a percepção de uma situação específica em um determinado período de tempo (COSTA et al. 2013; LACERDA; RODRIGUES; SILVA, 2011).

Em uma ARA os problemas são analisados relacionando vários fatores e não problemas isolados. Um dos seus propósitos é encontrar ligação entre os EI's e o núcleo do problema (DOGGETT, 2005). Os EI's são conectados por setas. A figura 3 ilustra uma ARA. As pontas das setas representam os efeitos causados pelos eixos das setas. Os efeitos devem ser lidos de cima para baixo, ou seja, o efeito 1 é causado pelos efeitos 2 e 3 e assim por diante. O objetivo é identificar as causas principais que afetam o maior número de efeitos, a fim de projetar projetos de melhoria que eliminem o maior número possível de problemas (COSTA et al. 2013; GOLDRATT, 1994).

Figura 3. Exemplo de uma ARA



Fonte: Adaptado de Goldratt (1994).

3.3. GRUPO DE FOCO

O Grupo de Foco é uma técnica de coleta de dados que, a partir da interação grupal, promove uma ampla problematização sobre um tema ou foco específico. São entrevistas, realizadas em encontros grupais, que permitem aos participantes explorarem seus pontos de vista e experiências, a partir de reflexões sobre um determinado tema abordado (BACKES et al., 2011).

Tanto o pesquisador quanto o pesquisado, no Grupo de Foco, têm a oportunidade de refletir sobre experiências individuais ou avaliar crenças pessoais sobre os problemas que estão sendo levantados. Isso pode ter implicações na qualidade do que está sendo solicitado e nas respostas produzidas (DE OLIVEIRA, 2011).

Liamputtong (2011) enumera algumas características importantes do Grupo de Foco:

- Permite discussões aprofundadas sobre o cenário estudado;
- É focado em uma área específica de interesse, que permite aos participantes para discutir o tema em maiores detalhes;
- Processos grupais ajudam as pessoas a explorar e esclarecer seus pontos de vista;
- É auxiliado por um moderador, que é muitas vezes também o pesquisador;
- Os participantes compartilham dos mesmos interesses e experiências.

Os grupos de foco devem possuir um formato semiestruturado, sob a coordenação de um moderador, que pode ser o pesquisador, e as discussões devem se concentrar em um conjunto de temas, para explorar as experiências, os pontos de vistas, consensos e discordâncias entre os participantes, levando a uma discussão aprofundada sobre o tema (REA; PARKER, 2002).

Os encontros do Grupo de Foco, em tempos normais, desenvolveram-se presencialmente no ambiente de trabalho da DCOS/UFES. Todavia, durante o desenvolvimento deste estudo (agosto 2018 a fevereiro 2021) houve a pandemia de Covid-19 a partir de março de 2020. Considerando o cenário de distanciamento social para evitar aglomerações e aumentar o risco de contágio pela doença, tanto o departamento de Licitações do DCOS quanto essa pesquisa precisaram adequar-se à realidade imposta. Desse modo, de março de 2020 até a conclusão deste estudo, realizaram-se reuniões do Grupo de Foco via internet com a utilização das ferramentas do Google (Hangouts e Meet).

A formação dos Grupos de Foco contou com a participação dos servidores da Coordenação de Licitação, setor foco de estudo. Além da participação em alguns grupos do diretor de contratações de obras e serviços da DCOS e de um servidor da seção de gestão de processos e projetos da UFES.

A primeira reunião do Grupo de Foco discutiu as principais disfunções percebidas na Coordenação de Licitação pelos membros do grupo. Em seguida, foi elaborada a ARA da Coordenação de Licitação. O Grupo de Foco seguinte discutiu sobre as possíveis melhorias que poderiam ocorrer analisando os problemas identificados na ARA, e foram propostas melhorias.

Na sequência, foram realizados Grupos de Foco para a modelagem dos processos realizados pela Coordenação de Licitação da DCOS. O que resultou na modelagem de processos, conforme demonstrado nos resultados.

Após a identificação dos problemas, a elaboração da ARA, as propostas de melhorias e a modelagem dos processos foi realizado um Grupo de Foco para a discussão dos impactos percebidos com as implantações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ENCONTRADA.

A Coordenação de Licitação (DCOS/PROAD/UFES) realiza as contratações de obras e serviços da Universidade Federal do Espírito Santo. O processo de contratações públicas no país é regulamentado majoritariamente pela Lei Geral de Licitações (Lei nº. 8.666/1993), de observância obrigatória por parte de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além da referida lei, deve-se observar outras legislações e decretos correlatos. A aplicabilidade dessas legislações precisa ser acompanhada e complementada por instruções normativas, bem como acórdãos e súmulas dos tribunais, principalmente o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela fiscalização das contratações públicas federais no Brasil.

O quadro 3 apresenta as principais legislações, decretos e normas aplicadas às contratações públicas de serviço:

Quadro 3. Principais legislações, decretos e normas aplicáveis à contratações de serviços

Lei, Decreto ou Norma	Descrição
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	É a Norma Geral no âmbito da União, Licitações e Contratos da Administração Pública. É de observância obrigatória por parte de todos os entes federativos
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Trata sobre a modalidade Pregão
Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte relativo ao tratamento diferenciado em licitações públicas
Lei nº 8.248, de 22 de outubro de 1991	Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação
Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019	Regulamenta a Licitação na modalidade Pregão eletrônico
Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013	Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços – SRP
Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012	Regulamenta critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações
Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal
Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018	Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal
Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010	Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União
Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, redigida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços

Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020 exaradas no âmbito do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital	Dispõe sobre procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral
Instrução Normativa nº. 03 de 26 de abril de 2018 redigida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal
Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional
Instrução Normativa nº40 de 22 de maio de 2020 redigida pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital	Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital
Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia	Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019 redigida pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital	Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal

Fonte: Elaboração própria

Nos últimos anos, diversas inovações foram introduzidas por normativos para atualização do modelo de licitações reguladas pela lei 8.666/93. A Instrução Normativa nº. 05, de 2017, do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2017), instituiu fases inovadoras para o planejamento das contratações, tornando obrigatório a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e do Gerenciamento de Risco (GR) para contratações de serviços.

A Instrução Normativa nº 40, de 2020, do Ministério da Economia (BRASIL, 2020), disciplina a elaboração do ETP, instituído pela IN SEGES nº. 05, de 2017, que passa a ser obrigatoriamente digital, realizado em um perfil na plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), e que poderá ser consultado pelos órgãos do Executivo que farão contratações similares, podendo utilizar como modelo.

Já a Instrução Normativa nº 01 de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), define a necessidade de elaboração de um plano anual de contratações para todas as instituições públicas federais do país.

Através das instruções normativas o governo tem buscado a padronização para os processos de contratações públicas no país. As atividades desenvolvidas pela Coordenação de Licitação (CL/DCOS/PROAD/UFES) observam todas as legislações, decretos e instruções normativas mencionadas. Além do grande número de legislações e normativos a serem seguidos, a Coordenação de Licitação atua com um grande volume de processos. As atividades realizadas incluem: licitação de obras e serviços e contratação de obras e serviços por dispensa e inexigibilidade. A tabela 1 demonstra o quantitativo e os valores licitados pela coordenação nos últimos três anos.

Tabela 1 – Licitações realizadas pela Ufes nos últimos anos

Modalidade	Quantidade			Valor (R\$)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Pregão Eletrônico	68	15	12	61.523.138,40	22.069.544,12	11.918.231,99
Concorrência	3	2	0	23.407.213,09	1.594.829,77	0,00
Tomada de Preço	6	6	0	5.467.852,92	0,00	0,00
RDC	0	0	5	0,00	0,00	6.962.850,55
Dispensa	61	70	41	4.391.063,51	16.249.661,29	2.935.124,90
Inexigibilidade	54	46	24	1.327.938,43	1.200.414,32	1.517.312,59
Total	192	139	58	96.117.206,35	41.114.449,50	33.352.002,07

Fonte: Elaboração própria

A Coordenação de Licitação da DCOS, é composta atualmente por quatro servidores e uma coordenadora. Dentre os servidores, dois foram lotados na coordenação recentemente.

Dada a situação apresentada na Coordenação de Licitação, iniciou-se a identificação das disfunções existentes.

4.2. ÁRVORE DE REALIDADE ATUAL DA COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO: IDENTIFICANDO AS DISFUNÇÕES

Inicialmente foi realizado um Grupo de Foco, com a participação de seis membros, sendo estes os servidores alocados na Coordenação de Licitação e o diretor da Diretoria de Contratações de Obras e Serviços orientados por um servidor da seção de gestão de processos e projetos da Ufes.

Foi então elaborada a Árvore de Realidade Atual (ARA), da Coordenação de Licitação. A ARA construída resultou na identificação de 18 disfunções presentes no ambiente de contratações de serviços, como segue:

- Contratações fora do prazo
- Baixa celeridade do processo
- Carga de trabalho elevada
- Retrabalho
- Ausência de procedimentos internos padronizados (manuais)
- Pregoeiros pouco experientes
- Alta rotatividade dos servidores
- Treinamento/qualificação insuficiente dos servidores
- Falta de estímulo financeiro ao pregoeiro
- Divergência de entendimento das normas
- Excesso de legislações, decretos e normas e suas atualizações
- Planejamento ineficiente
- Documentos da fase de planejamento mal elaborados
- Ausência de orientações às SR para elaborar os documentos da fase de planejamento
- Ausência de sistemas automatizados
- Solicitações com prazos insuficientes
- Falta de comprometimento dos setores requisitantes
- Falta de conhecimento dos setores requisitantes

Os resultados são apresentados tomando-se por base a classificação de efeitos indesejados (EIs) de uma ARA. Assim, o efeito indesejado principal encontrado a partir da construção da ARA do ambiente de contratações foi “contratações fora do prazo”. Essa dificuldade era causada principalmente pela carga de trabalho elevada, pela necessidade do retrabalho e pelo planejamento ineficiente.

Todos as disfunções foram sendo estruturados em relações de causa e consequência, chegando-se, à oito causas-raiz, listadas a seguir:

- Excesso de legislações, decretos e normas e suas atualizações;
- Treinamento/qualificação insuficientes dos servidores;
- Falta de estímulo financeiro ao pregoeiro;
- Ausência de procedimentos internos padronizados (manuais);
- Ausência de orientações ao setor requisitante para elaborar documentos da fase de planejamento;
- Ausência de sistemas automatizado;
- Falta de comprometimento dos setores requisitantes;
- Falta de conhecimento dos servidores dos setores requisitantes.

Assim, iniciou-se um processo de entendimento e solução daquilo que poderia ser tratado imediatamente, bem como a busca pelas soluções mais complexas.

4.3. RESOLVENDO AS DISFUNÇÕES

Uma vez identificadas, algumas das situações constantes da ARA puderam ter suas soluções iniciadas.

4.3.1. Excesso de legislações e atualização das legislações, treinamento adequado insuficiente e a divergência de entendimento das legislações

Para amenizar as disfunções: “excesso de legislações e atualização das legislações; treinamento adequado insuficiente; e a divergência de entendimento das legislações”, é fundamental a constante qualificação da equipe da Coordenação de Licitação. O treinamento dos servidores que atuam com licitação é um requisito legal para exercer a função de pregoeiro, conforme exigência do Decreto Federal nº 3.555/2000. A importância do conhecimento adquirido através das qualificações, e a troca de informações e experiências com os demais participantes é de grande relevância para a atualização dos servidores. A Coordenação de Licitação tem buscado junto à Ufes cursos de atualização para os servidores que atuam direta e indiretamente com licitação.

Também foi estabelecida uma rotina de reuniões semanais com os membros da Coordenação de Licitação para a troca de informações e ideias sobre as atualizações das legislações e, para demonstrar a demanda do setor e as prioridades definidas. Essas iniciativas têm colaborado com o maior envolvimento da equipe e com a qualidade do serviço prestado.

4.3.2. Ausência de procedimentos internos definidos

Através da identificação da disfunção “ausência de procedimentos internos definidos”, foi possível observar que grande parte do retrabalho realizado pela Coordenação de Licitação tem sua origem nesse problema. Após a modelagem dos processos, foi realizada a elaboração de manuais para todos os procedimentos internos que ocorrem na Coordenação de Licitação, conforme Apêndice E. Como parte dos manuais foi elaborado um passo a passo a ser seguido para cada atividade a ser realizada pelos servidores da Coordenação de Licitação dentro do processo. Além de ajudar na execução do serviço são norteadores para o treinamento de novos servidores.

4.3.3. Ausência de orientações ao setor requisitante para a elaboração dos documentos da fase de planejamento e a falta de conhecimento do setor requisitante

Faz-se necessário ressaltar que os processos licitatórios são decorrentes das demandas dos mais diversos setores da Universidade Federal do Espírito Santo. Ou seja, os primeiros passos de uma licitação têm início nos setores requisitantes e, portanto, tratam-se de atos processuais externos à Comissão de Licitação. Nem sempre os servidores envolvidos nessa etapa preliminar – o de formulação do pedido de uma nova contratação – vivenciam no dia-a-dia a dinâmica da Lei 8.666/1993 e de suas normas regulatórias mais recentes. Esse descompasso entre setor requisitante e a Comissão de Licitações acrescenta um efeito indesejado ao processo licitatório.

Para ajudar a solucionar os efeitos indesejados “ausência de orientações ao setor requisitante para a elaboração dos documentos da fase de planejamento e a falta de conhecimento do setor requisitante”, foi elaborada uma portaria com instruções e orientações para a fase de planejamento das contratações de serviços e, também, orientações para contratações diretas de serviços de pequeno valor.

Os documentos foram elaborados observando todas as legislações pertinentes e todos os trâmites necessários aos processos. O objetivo principal é auxiliar os setores requisitantes com a elaboração dos documentos da fase de planejamento das contratações. Para tanto, foram elaboradas também listas de verificações para as etapas da fase de planejamento. A portaria e as orientações para contratações diretas de serviços de pequeno valor têm auxiliado na elaboração dos documentos.

Outro aspecto importante para ajudar a solucionar essas duas disfunções foi a inclusão das equipes responsáveis pelos planejamentos dos processos nas qualificações realizadas através dos cursos de treinamento. Dessa forma, ocorre a atualização de todos os envolvidos na contratação. Também foram intensificadas as trocas de informações e experiências dos setores de planejamento com a Coordenação de Licitação, através de grupos criados com esse objetivo. O que tem gerado resultados positivos nos documentos referentes ao planejamento das contratações e nas demais etapas do processo.

4.3.4. Ausência de sistema informatizado

Quanto à implantação de um sistema informatizado, a Coordenação de Licitação aguarda uma solução integrada com os demais sistemas internos da UFES. Porém, é importante ressaltar que alguns procedimentos do sistema do Comprasnet são automatizados, tal como a inclusão do ETP digital instituído pela IN nº. 40/2020 e a realização do Pregão Eletrônico.

4.4. IMPACTOS ANTES DA IMPLANTAÇÃO

Antes do início da implantação dos procedimentos a equipe da Coordenação de Licitação foi informada sobre as mudanças previstas com a referida implantação e sobre a importância da participação de todos os servidores. Inicialmente não houve resistência por parte dos servidores com relação às mudanças propostas. A dificuldade encontrada foi com relação à disponibilidade de tempo da equipe para acompanhar e auxiliar a implantação. Apesar disso, houve participação de todos os servidores ao longo de todo processo. Portanto, a elaboração dos manuais e da portaria e a modelagem dos processos foram realizadas em conjunto por toda a equipe da Coordenação de Licitação.

Conforme já abordado no referencial teórico, Burlton (2001) recomenda a antecipação de algumas questões com os colaboradores para que a implantação seja bem aceita por eles. Algumas dessas questões foram abordadas com os servidores da Coordenação de Licitação, como: o que se espera com a implantação; o que será necessário mudar; como isso afetará o serviço de cada servidor; como cada servidor será envolvido nas mudanças.

O processo começou a mudar antes do início da efetiva implantação. Logo após a realização do primeiro Grupo de Foco, para a identificação das disfunções e elaboração da ARA, algumas atividades começaram a sofrer mudanças. A necessidade de padronização de alguns procedimentos foi um dos problemas que começou a ser mitigado antes da implantação dos procedimentos. A elaboração de listas de verificações, ainda que se trate de uma tarefa relativamente simples, ocorreu antes da modelagem dos processos, e posteriormente com a implantação foi melhorada.

Antes da finalização, as listas de verificações já eram utilizadas pelos servidores para auxiliar a análise dos documentos da fase de planejamento e para a elaboração dos demais documentos.

A busca por informações sobre atualização das legislações, decretos e normas, também foi um problema que começou a ser sanado antes da implantação dos procedimentos. Através do grupo criado, via WhatsApp, os participantes começaram a compartilhar informações sobre atualizações e propostas de melhorias nos processos.

Esses tipos de mudanças, muitas vezes, deixam a impressão de que o processo implantado junto à Comissão de Licitações da Universidade Federal do Espírito Santo não passou por grandes modificações após a implantação, mas as mudanças começam antes mesmo da implantação dos procedimentos.

4.5. MODELAGEM DE PROCESSOS

Após a identificação dos problemas, foi realizada a modelagem dos processos de contratação de serviço. Utilizou-se a segunda etapa do ciclo unificado de gestão de BPM proposto por Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), já abordado no referencial teórico desta pesquisa.

Para a modelagem do processo foi adaptado um modelo de processo de compras de organizações públicas federais, conforme Tonini (2017) realizado no âmbito do Programa de

Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, modelo apresentado no ANEXO I. A confecção do novo modelo observou todas as legislações, normas e instruções normativas pertinentes e suas atualizações.

Optou-se pelo uso do software Bizagi para o desenho dos processos por essa ferramenta dispor de suporte para a notação gráfica e ser um software que oferece simplicidade na hora de modelar processos, além da facilidade de desenho e de ajustes nos fluxos. Outros softwares poderiam também executar essa função com mesma utilidade, entre eles: Aris, Intalio e Microsoft Visio.

Considerando as contratações de serviços que ocorrem na universidade foram geradas 3 etapas que geraram 3 modelos de processos de contratação de serviços dessa pesquisa, a saber:

- a) Detalhar e autorizar a necessidade de compras;
- b) Adquirir por licitação (pregão eletrônico);
- c) Adquirir por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor.

Difícilmente um diagrama isolado será suficiente para entender um processo. É necessário o detalhamento da execução e outras informações que podem ser obtidas através de documentação complementar (TONINI, 2017). Portanto, além da modelagem, foi elaborado um manual de procedimento para cada processo. Tal documento encontra-se no Apêndice E desta pesquisa.

Foram elaborados manuais internos de procedimentos para cada atividade correspondente à Coordenação de Licitação (Apêndice E). Os objetivos da elaboração dos manuais são: facilitar o desenvolvimento do trabalho pelos servidores já pertencentes a Coordenação de Licitação e ajudar na formação de novos servidores, tornando mais claro e padronizando a execução de cada atividade do processo.

4.5.1. Detalhar e autorizar a necessidade de contratação de serviço

Trata-se do processo inicial dentro do fluxo para a contratação de serviço. Toda contratação de serviço deve passar por esse processo, exceto as contratações de serviços de pequeno valor que devem seguir o processo 3. Contratar por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor). O objetivo é obter documentação detalhada, com aprovação das instâncias envolvidas, incluindo o parecer da assessoria jurídica, para que se possa realizar a contratação de serviço solicitada. Possui procedimentos previstos principalmente na Lei 8.666/1993, na Lei nº. 10.520/2002 e na Instrução Normativa nº 05/2017 – MPDG.

O processo detalhar e autorizar a necessidade de contratação de serviços ficou da seguinte forma:

- Elaborar Documento de Formalização da Demanda (DFD)
- Designar equipe de planejamento
- Elaborar estudos preliminares e gerenciamento de risco
- Analisar o ETP e o GR
- Designar prazo para elaborar PB/TR
- Elaborar TR/PB e ajustar ETP e GR (se precisar)
- Analisar TR/BP
- Informar suplemento de despesa
- Inserir previsão orçamentária e PAC
- Autorizar despesa, aprovar TR/PB e definir modalidade
- Elaborar minuta edital
- Emitir parecer jurídico
- Dar ciência ao parecer jurídico
- Analisar parecer jurídico
- Assinar edital
- Contratar o serviço

4.5.2. Contratar serviço por licitação

O objetivo é obter a contratação de serviços, utilizando a modalidade de contratação de pregão eletrônico.

Possui procedimentos previstos principalmente na Lei 8.666/1993, na Lei nº. 10.520/2002 e na Instrução Normativa nº 05/2017.

O processo Adquirir por Licitação ficou da seguinte forma:

- Publicar aviso de licitação
- Receber pedido de esclarecimento
- Receber pedido de impugnação
- Determinar adequação do processo
- Realizar sessão pública
- Definir se haverá reagendamento
- Sugerir modalidade de compra
- Adjudicar itens (sem recurso)
- Julgar recurso
- Adjudicar itens (com recurso)
- Homologar itens
- Formar cadastro de reserva
- Publicar resultado
- Autorizar emissão de empenho
- Emitir nota de empenho
- Formalizar a Ata de RP
- Cancelar homologação de itens

- Assinar nota de empenho
- Formalizar contrato
- Encaminhar nota de empenho
- Autorizar o início do serviço

4.5.3. Contratar por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor

Trata-se do processo para contratação de serviço através de dispensa e inexigibilidade de pequeno valor. O objetivo é obter a contratação de serviços, utilizando as modalidades de contratação direta, dispensa e inexigibilidade. Possui procedimentos previstos principalmente na Lei 8.666/1993 e na Instrução Normativa nº 05/2017.

O processo contratar por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor ficou da seguinte forma:

- Elaborar Projeto Básico Simplificado e GR
- Analisar PB e GR
- Informar suplemento de despesa
- Informar previsão orçamentária e PAC
- Autorizar contratação e aprovar PB
- Verificar necessidade de Parecer Jurídico
- Emitir Parecer Jurídico
- Dar ciência ao parecer jurídico
- Analisar Parecer Jurídico
- Consultar documentos da empresa e menor preço
- Verificar se fornecedor revalidou proposta
- Realizar encerramento de dispensa/inexigibilidade
- Contratar empresa com preço subsequente
- Encerrar processo de contratação

- Autorizar empenho
- Emitir nota de empenho
- Assinar nota de empenho
- Formalizar contrato
- Autorizar o serviço

4.6. ANALISANDO OS IMPACTOS

Após a implantação dos procedimentos foi realizado um Grupo de Foco com os servidores da Coordenação de Licitação para analisar os impactos da adoção dos procedimentos.

4.6.1. Manual de procedimentos internos para contratação de serviços na Coordenação de Licitação da Ufes

De acordo com os participantes do Grupo de Foco, a utilização dos manuais de orientações internas, que incluem as listas de verificações (para as atividades exercidas pelos servidores da Coordenação de Licitação), simplificou a execução das atividades dos processos de análise e elaboração de documentos. Como consequência direta do uso dos referidos manuais, pode-se observar a padronização de atividades e a consequente diminuição do tempo de realização das mesmas.

As listas de verificações elaboradas passaram a ser anexadas aos processos após cada análise realizada, auxiliando também os demais setores que estão envolvidos na contratação. Para ilustrar essa situação, cita-se que os setores responsáveis pelo planejamento das contratações passaram a ter acesso prévio a uma lista de documentos analisados pela Coordenação de Licitação.

Quanto às orientações para as atividades do processo, além de facilitar a execução tornou o processo mais ágil e eficaz. A utilização das orientações está ocorrendo por todos os servidores da Coordenação de Licitação e auxiliou para a padronização de cada etapa do processo.

4.6.2. Portaria - Orientações para a contratação de serviços comuns

A portaria elaborada com orientações para as fases de planejamento da contratação de serviços está sendo disponibilizada aos responsáveis pelos setores de planejamento através do site da Diretoria de Contratações de Obras e Serviços (DOCS/Proad/Ufes) e está aguardando a publicação formal pela Ufes. Já é possível verificar, entretanto, que o documento está auxiliando os setores requisitantes na elaboração dos documentos da fase de planejamento.

4.6.3. Orientações para contratações de pequeno valor

Quanto ao processo contratar por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor, as orientações, além do modelo de projeto básico simplificado, também estão disponibilizadas no site da Diretoria de Contratações de Obras e Serviços (DOCS/Proad/Ufes). Após a disponibilização dessas orientações os setores requisitantes passaram a elaborar os documentos com mais autonomia sem necessitar do auxílio da Coordenação de Licitação, como ocorria anteriormente. Além disso, foi perceptível aos participantes do Grupo de Foco a diminuição considerável do número de processos que necessitam de adequações após a disponibilização dos modelos.

4.6.4. Modelagem

Com relação à modelagem de processos, os participantes dos Grupos de Foco concluíram que possibilitou a visão do processo como um todo. É possível verificar, por exemplo, qual será a próxima atividade ou para qual setor o processo deverá ser encaminhado. A modelagem é de visualização simples para qualquer usuário. Além de ser possível remodelar o processo sempre que necessário.

5. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES

5.1. OBJETIVOS DA PESQUISA E RESULTADOS GERAIS

O objetivo geral de analisar impactos da adoção de procedimentos para contratações de serviços públicos foi obtido após a implantação de procedimentos e de ações que permitiram atingir os objetivos específicos propostos.

Inicialmente foi apresentada a contextualização da situação encontrada na Coordenação de Licitação. Foi demonstrado o grande volume de legislações, decretos e normas a serem seguidos, e as atividades realizadas atualmente pelos servidores da Coordenação de Licitação.

Para alcançar o primeiro objetivo específico, obter um diagnóstico das principais disfunções identificadas nos processos para contratação de serviços do setor da Coordenação de Licitação, foi elaborada a Árvore da Realidade Atual (ARA) da Coordenação de Licitação, através da realização de Grupos de Foco, com a participação dos membros da Coordenação de Licitação e de um servidor da seção de gestão de processos e projetos da UFES. Foram identificadas 18 principais disfunções existentes na coordenação. Em seguida, as disfunções foram estruturadas em relação de causa e consequência.

Com a ARA elaborada e com a contribuição dos membros do Grupo de Foco, foi possível propor soluções de melhorias aos processos e, também, foi possível identificar pequenas mudanças nos processos antes mesmo do início da implantação, o que atingiu o segundo objetivo específico.

Para alcançar o terceiro objetivo específico foram implantados procedimentos, através da segunda etapa do ciclo unificado de gestão de Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) proposto por Baldam, Valle e Rozenfeld (2014). Foram modelados os processos de contratação de serviços da Universidade Federal do Espírito Santo. Para a modelagem do processo foi adaptado um modelo de processo de compras de organizações públicas federais (TONINI, 2017). A modelagem resultou em três processos: detalhar e autorizar a necessidade de compras; adquirir por licitação; adquirir por dispensa e inexigibilidade de pequeno valor.

Por fim, foram analisados os impactos da adoção dos procedimentos, através de Grupo de Foco. De acordo com os participantes do grupo, os impactos da implantação foram positivos tanto para os procedimentos desenvolvidos pela Coordenação de Licitação quanto para os demais setores envolvidos nas contratações. Consequentemente, os processos tornaram-se mais ágeis, eficazes e padronizados.

5.2. CONTRIBUIÇÃO DESTA PESQUISA

Os manuais elaborados, a portaria e os processos modelados demonstraram melhorias aos procedimentos dos processos implantados. O manual de procedimentos produzido é uma

das principais contribuições deste trabalho, visto que detalha a execução de todas as atividades dos processos modelados. E pode ser adaptado para atender demais instituições que realizam contratações públicas de serviço.

A modelagem dos processos de contratações públicas de serviço contribuiu para a visualização do processo como um todo e para analisar, sempre que necessário, possíveis melhorias. É um modelo capaz de ser adaptado para realidade de diferentes organizações, servindo como ponto de partida para elaboração dos demais modelos, de acordo com a necessidade de outras organizações.

Quanto ao manual de procedimentos internos está sendo um grande norteador para o desenvolvimento das atividades realizadas pelos servidores da Coordenação de Licitação e, também, pode ser adaptado para atender demais instituições.

Diante dos resultados obtidos, pode-se concluir que a adoção dos procedimentos realizados pode ser aplicada para obter melhorias em ambientes organizacionais de contratações públicas.

5.3. LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

A ausência da implantação de um sistema informatizado para os processos de contratação de serviços da Coordenação de Licitação da Ufes foi uma limitação da pesquisa. Com o início da pandemia e, conseqüentemente, a implantação do trabalho remoto, os setores responsáveis pela tecnologia da informação ficaram sobrecarregados, o que impossibilitou a implantação de sistemas informatizados para os processos de contratações de serviço da Universidade Federal do Espírito Santo.

É possível que novos estudos realizem a implantação de um sistema informatizado para as contratações de serviços da Universidade Federal do Espírito Santo.

A implantação do modelo de contratações públicas de serviços pode ser realizada em outras instituições. Bem como os manuais e a portaria elaboradas podem ser adaptados para atender outras instituições.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 9000:2015**. Sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2015.

AGRAHARI, A.; SRIVASTAVA, S. K. A data visualization tool to benchmark government tendering process: Insights from two public enterprises. **Benchmarking: an International Journal**, v. 26, n.03, p. 836-853, 2019.

ALVAREZ, R.J.M.; LABRA, G.J.E; DE PABLOS, P.O. New trends on E-Procurement applying semantic technologies: Current status and future challenges. **Computers in Industry**, v. 65, n. 5, p. 800-820, 2014.

ALVES, C.; VALENÇA, G.; SANTANA, A. F. Understanding the factors that influence the adoption of BPM in two Brazilian public organizations. **In: Enterprise, Business-Process and Information Systems Modeling**. Springer Berlin, Heidelberg, 2014. p. 272-286.

ASOGWA, B.E. Electronic government as a paradigm shift for efficient public services: Opportunities and challenges for Nigerian government. **Library Hi Tech**, v. 31, n. 1, p. 141-159, 2013.

BACKES, D.S. *et al.* The focal group as a technique for data collection and analysis in qualitative research. **O mundo da saúde**, v. 35, n. 4, p. 438-42, 2011.

BADAKHSHAN, P. *et al.* Agile business process management: A systematic literature review and an integrated framework. **Business Process Management Journal**, 2019.

BALDAM, R.; VALLE, R, ROZENFELD, H. **Gerenciamento de Processos de Negócio – BPM: Uma referência para implantação prática**. 1 Ed. Rio de Janeiro; Editora Elsevier, 2014.

BALDAM, R. Notas de aula de Gerenciamento de Processos de Serviços. PPGGP - Ufes, 2020.

BASU, S. E-Government and Developing Countries: an Overview. **International Review of Law Computers & Technology**, v. 18, n. 1, p. 109-132, 2004.

BEUVE, J.; MOSZORO, M. W.; SAUSSIÉ, S. Political contestability and public contract rigidity: An analysis of procurement contracts. **Journal of Economics & Management Strategy**, v. 28, n. 02, p. 316-335, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.174 de 12 de maio de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/decreto/d7174.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01 de 04 de abril de 2019**. Ministério da Economia. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535. Acesso em 23 de nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01 de 17 de janeiro de 2019**. Ministério da Economia. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em 23 de nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 03, de 26 de abril de 2018**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12186346/do1-2018-04-27-instrucao-normativa-n-3-de-26-de-abril-de-2018-12186342. Acesso em

23 de nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 05 de 26 de maio de 2017**. Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 23

nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 40, de 22 de maio de 2020**. Ministério da Economia. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em 23 de nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 73, de 05 de agosto de 2020**. Ministério da Economia.

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em 23 de nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar**

n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BROCKE, J. V.; ZELT S.; SCHMIEDEL T. On the role of context in business process management. **International Journal of Information Management**, v. 36, p. 486-495, 2016.

BROMS, R. et al. Political Competition and Public Procurement Outcomes. **Comparative Political Studies**. v. 52, p. 1259-1292, 2019.

BURLTON, R. Business Process Management: profiting from process. **Indianapolis: Sams Publishing**, 2001.

CHOGUILL, C. L. The research design matrix: a tool for development planning research studies. **Habitat International**, v. 29, p. 615-626, 2005.

CHOLETTE, S.; CLARK, A.G.; OZLUK, O. Increasing procurement efficiency through optimal e-commerce enablement scheduling. **Journal of Public Procurement**, v. 19, n. 2, p. 90-107, 2019.

CHOUNTALAS, P. T.; LAGODIMOS, A. G. Paradigms in business process management specifications: a critical overview. **Business Process Management Journal**, v. 25, n. 05, p. 1040-1069, 2019.

CORDELLA, A. E-government: towards the e-bureaucratic form? **Journal of Information Technology**, v. 22, p. 265-274, 2007.

COSTA, J. M. H *et al.* Systematization of Recurrent New Product Development Management Problems. **EMJ-ENGINEERING MANAGEMENT JOURNAL**, v. 25, n. 1, p. 19-34, 2013.

COSTA, L. *et al.* Challenges of Process Modeling in Architecture and Engineering to Execute Projects and Public Works. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 145, n. 01, p. 05018015, 2019.

COUGHLAN, P.; COUGHLAN, D. Action research for operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 2, p. 220-240, 2002.

COVIELLO, D.; GUGLIELMO, A.; SPAGNOLO G. The effect of discretion on procurement performance. **Management Science**, v. 64, n. 2, p. 715-738, 2018.

CRUZ, T. **Sistemas, métodos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

DA COSTA, J.M.H et al. A new way to diagnose the new product development process based on recurring current reality trees. **Business Process Management Journal**, 2019.

DE OLIVEIRA, D.L. The use of focus groups to investigate sensitive topics: An example taken from research on adolescent girls' perceptions about sexual risks. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 7, p. 3093-3102, 2011.

DOGGETT, A.M. Root Cause Analysis: A Framework for Tool Selection. **Quality Management Journal**, v. 12, n. 4, p. 34-45, 2005.

FALAGARIO, M. *et al.* Using a DEA-cross efficiency approach in public procurement tenders. **European Journal of Operational Research**, v. 218, p. 523-529, 2012.

FREITAS, H. *et al.* O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GABRYELCZYK, R.; ROZTOCKI, N. Business process management success framework for transition economies. **Information Systems Management**, v. 35, n. 3, p. 234-253, 2018.

GAWANDE, A. **The checklist manifesto: how to get things right**. Nova York: Henry Holt and Company, 2010.

GIACOSA, E.; MAZZOLENI, A.; USAI, A. Business Process Management (BPM): How complementary BPM capabilities can build an ambidextrous state in business process activities of family firms. **Business Process Management Journal**, v. 24, n. 5, p. 1145-1162, 2018.

GOLDRATT, E.M. **It's Not Luck**. Massachusetts: Great Barrington. 1994.

HALES, B.M.; PRONOVOST, P.J. The checklist—a tool for error management and performance improvement. **Journal of critical care**, v. 21, n. 3, p. 231-235, 2006.

KAJANUS, M. *et al.* Business model design: new tools for business systems innovation. **Scandinavian Journal of Forest Research**, v. 29, p. 603–614, 2014.

KATTEL, R.; KALVET, T. Quo vadis public procurement of innovation? **European Journal of Social Science Research**, v. 28, p. 403-421, 2015.

LACERDA, D.P; RODRIGUES, LH; SILVA, A.C. Evaluating the synergy of business process engineering and theory of constraints thinking process. **Production**, p. 284-300, 2011.

LAMGHARI, Z. *et al.* A Set of Indicators for BPM Life Cycle Improvement. **2018 International Conference on Intelligent Systems and Computer Vision (ISCV)**, IEEE, 2018. p. 1-8.

LATIF, A.; SOOMRO, T. Business Process Management Implementation: A Case Study in Local Government. **Bahria University Journal of Information & Communication Technologies**, vol. 8, n. 2, p. 01-08, 2015.

LIAMPUTTONG, P. Focus group methodology: Introduction and history. **Focus Group Methodology: Principle and Practice**, v. 224, 2011.

MAHENDRAWATHI, E. R.; HANGGARA, B. T.; ASTUTI, H. M. Model for BPM implementation assessment: evidence from companies in Indonesia. **Business Process Management Journal**, v. 25, n.5, p. 825-859, 2019.

MALINOVA, M.; MENDLING, J. Identifying do's and don'ts using the integrated business process management framework. **Business Process Management Journal**, v. 24, n. 4, p. 882-899, 2018.

MARRELLA, A. Automated Planning for Business Process Management. **Journal On Data Semantics**, v. 8, n.2, p. 79-98, 2019.

MELIN, U.; AXELSSON, K. Action in action research: Elaborating the concepts of action, roles and dilemmas in a public e-service development project. **Journal of Systems and Information Technology**, v 18, n. 2, p. 118-147, 2016.

MENDLING, J. *et al.* Challenges of Smart Business Process Management: an Introduction to the Special Issue. **Decision Support Systems**, v. 100, p. 01-05, 2017.

MILLERS, M.; SCEULOVIS, D. Are it skills helpful to manage processes in a small business? **Procedia Computer Science**, v. 104, p. 235-241, 2016.

MUEHLEN, M. Z.; INDULSKA, M. Modeling languages for business processes and business rules: A representational analysis. **Information Systems**, v. 35, p. 379-390, 2010.

MÜNSTERMANN, B.; ECKHARDT, A.; WEITZEL, T. The performance impact of business process standardization: an empirical evaluation of the recruitment process. **Business Process Management Journal**, v. 16, n. 1, p. 29-56, 2010.

NASCIMENTO, A. R. D. *et al.* Applications of business governance and the Unified BPM Cycle in public credit recovery activities. **Business Process Management Journal**, 2019.

NIKOLOVA-ALEXIEVA, V.; TENEVA, A.; YORDANOVA, P. Survey of how process modeling works in the Bulgarian Organizations. In: **2018 International Conference on High Technology for Sustainable Development (HiTech)**. IEEE, 2018. p. 1-4.

NISSINBOIM, N.; NAVEH, E. Process standardization and error reduction: A revisit from a choice approach. **Safety Science**, v. 103, p. 43-50, 2018.

NÜSKE, M.A. The benefits of using electronic trading as an support tool in public administration. **Espacios**, v. 38, n. 34, p.17, 2017.

OBWEGESER, N.; MÜLLER, S. D. Innovation and public procurement: Terminology, concepts, and applications. **Technovation**, v. 74, p. 1-17, 2018.

OSEI-KOJO, A. E-government and public service quality in Ghana. **Journal of Public Affairs**, v. 17, n. 3, 2017.

PATRUCCO, A. S.; LUZZINI, D.; RONCHI, S. Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments. **Local Government Studies**, v. 42, p. 739-761, 2016.

PIRCHER, B. Eu Public Procurement Policy: the Economic Crisis as Trigger for Enhanced Harmonization. **Journal of European Integration**, p. 01-17, 2019.

PMI. **Project management body of knowledge (PMBOK guide)**. Pensilvânia: Project Management Institute. 2017.

RASHELI, G .A. Action research in procurement management; evidence from selected lower local government authorities in Tanzania. **Action Research**, v. 15, n. 4, p. 373-385, 2017.

REA, L. M.; PARKER, R. A. **Metodologia de Pesquisa - do planejamento à execução**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

RENDON, R. G. Benchmarking contract management process maturity: a case study of the US Navy. **Benchmarking-An International Journal**, v. 22, n.07, p. 1481-1508, 2015.

RIBEIRO, C. G. *et al.* Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. **Development Policy Review**, v. 36, p. 0360-0377, 2018.

ROHLOFF, M. Advances in business process management implementation based on a maturity assessment and best practice exchange. **Information Systems and e-Business Management**, vol. 9, n. 3, p. 383-403, 2011.

ROSSI, T. *et al.* People, culture and organizational structure: Application of the framework Gc@Bu Library University of Universidade Federal de Santa Catarina. **Informação e Sociedade Estudos**, v. 27, n. 1, p. 69-79, 2017.

SOSTAR, M.; MARUKIC, A. Challenges of Public Procurement in EU Funded Projects. **Management Journal of Contemporary Management Issues**, v. 22, n. 2, p. 99-113, 2017.

STRUTYNSKA, I. *et al.* Influence of Digital Technology on Roadmap Development for Digital Business Transformation. In: **2019 9th International Conference on Advanced Computer Information Technologies (ACIT)**. IEEE, 2019. p. 333-337.

SYED, R. *et al.* Getting it right! Critical success factors of BPM in the public sector: A systematic literature review. **Australasian Journal of Information Systems**, v. 22, 2018.

THIOLLENT, M. Action research and participatory research: An overview. **International Journal of Action Research**, v. 7, n. 2, p. 160-174, 2011.

TONINI, Renata Avancini. **Modelo de referência para processos de compras de organizações públicas federais**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

VAIDYA, K.; SAJEEV, A.S.M.; CALLENDER, G. Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n.6, p. 70-99, 2006.

WORLD BANK GROUP. **Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies**. World Bank Publications, 2015.