



ISSN on-line: 2238-4170

<http://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea>
Gestão Contemporânea, v.14, n.1, p. 57-80, jun. 2024.

ARTIGO ORIGINAL

DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021 - UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS/RS

ORIGINAL ARTICLE

PROCESS INNOVATION IN HEALTH MANAGEMENT AND CHANGES IN THE NEW BIDDING LAW 14.133/2021 - A CASE STUDY IN THE HEALTH DEPARTMENT OF THE CITY OF PELOTAS/RS

Daniela Aires Boettge Coimbra¹
Isabel Cristina Rosa Barros Rasia²
Gustavo da Rosa Borges³
Samuel Vinicius Bonato⁴

Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, Brasil

Resumo

Este estudo teve por objetivo geral diagnosticar problemas para a implantação da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 no Setor de Compras da Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Pelotas/RS e propor sugestões de melhoras para o mesmo. Foram realizadas entrevistas com os servidores da unidade, pesquisa documental/legal e uma análise situacional que possibilitou o desenho de um panorama geral dos trabalhos desenvolvidos pelo setor. Os resultados explicitaram algumas inconformidades nos fluxos de trabalho e nos processos realizados pelo Setor de Compras quando comparados ao que preconiza a nova Lei. A partir dos achados empíricos, foi possível elaborar uma proposta de intervenção incluindo um framework organizacional, novos processos de compras mapeados e uma série de recomendações visando a melhoria e a resolutividade dos processos e dos trabalhos desenvolvidos, além atender à nova Lei de Licitações. Como contribuição teórica, o trabalho sugere que para haver uma melhor adequação a Lei criada, bem como, um melhor desempenho na esfera de licitações, torna-se necessário, além de um adequado planejamento, especificação de requisitos, avaliação e revisão de processos, existência de controles e registros, é relevante a obtenção de um sistema eficaz, comunicação eficiente, baixa rotatividade e envolvimento das pessoas.

Palavras-chave: Inovação; Processos; Compras e contratações públicas; Licitações; Nova lei de licitações nº 14.133/21.

¹ Servidora Técnica Administrativa na UFPEL; Mestre em Administração Pública / PROFIAP - UFPEL (2023); Especialista em Políticas Públicas e Direitos Sociais - Centro universitário Internacional. E-mail: dani.samu@yahoo.com.br.

² Docente Associada da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL; Doutora em Administração; Mestre em Saúde e Graduação em Administração. E-mail: isabel.rasia@ufpel.edu.br.

³ Professor Ajunto da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e do PPGA da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); Doutor em Ciências Contábeis e Administração pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). E-mail: gustavodarosaborges@gmail.com.

⁴ Docente Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande- FURG; Doutor em Engenharia de Produção. E-mail: svbonato@gmail.com.

Submetido em 24/04/2024

Aceito em 13/05/2024

Abstract

This study aimed to develop an overall proposal for organizational optimization, grounded in the new Public Procurement Law No. 14,133/2021, for the Procurement Department of the Municipal Health Department – SMS in Pelotas/RS. Interviews were conducted with unit employees, and documentary/legal research, along with a situational analysis, was performed to outline a general overview of the department's operations. The results revealed discrepancies in workflow and processes within the Procurement Department when compared to the provisions of the new Public Procurement Law No. 14,133/2021. Based on empirical findings, an intervention proposal was formulated, including an organizational framework, mapped procurement processes, and a series of recommendations aimed at improving the efficiency and resolution of processes and tasks while complying with the new Public Procurement Law No. 14,133/2021. The theoretical contribution of this work provides an analysis of key issues related to public procurement routines, presenting possible solutions to enhance efficiency, speed, and resolution. The managerial implications of the study aim to enhance the operational effectiveness of public procurement.

Keywords: Innovation; Lawsuit; Public purchasing and contracting; Tenders; New tender law 14.133/21.

INTRODUÇÃO

A gestão eficiente das atividades de apoio na administração pública, especialmente no setor de saúde, é essencial para contribuir com o desenvolvimento e o avanço da assistência e dos serviços à população, além de garantir conformidade com leis e regulamentações e inovação.

Na administração pública, de acordo com Ferreira et al. (2014), o conceito de inovação relaciona-se, muitas vezes, com processos de mudanças direcionados à busca da gestão eficiente. Os escritores ressaltam, ainda, que vários trabalhos premiados em Concursos de Inovação no Setor Público são, principalmente, inovações que se caracterizam por pequenas alterações nas estruturas de serviços ou nos processos de trabalho (Ferreira et al., 2014).

Os processos novos ou aprimorados podem ser motivados por metas para implementar estratégias gerenciais, reduzir custos, melhorar a qualidade do produto/serviço e/ou as condições de trabalho e/ou atender a requisitos regulamentares (OECD, 2018). Do ponto de vista administrativo, a gestão de excelência exige processos finalísticos e de apoio bem estruturados em termos organizacionais, com administração adequada dos recursos e otimização dos processos de trabalho (Melo; Monteiro, 2020), não sendo diferente no que tange às compras públicas.

Entretanto, a promulgação da nova Lei de Licitações nº 14.133 em 2021 impôs a necessidade de adesão da administração pública à nova legislação (BRASIL, 2021). No município de Pelotas, tal adesão exige uma reorganização do setor de compras

da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e uma readequação dos processos realizados.

O Departamento de Compras da SMS recebe pedidos provenientes de cinco Diretorias ligadas à SMS, com um grande volume de pedidos recebidos mensalmente. Esses processos de compras são permeados por inúmeros fatores de risco que afetam a sua eficácia (Sturmer et al., 2021).

Além disso, devido à emergência global da Covid-19, houve aumento significativo de pedidos, e os procedimentos licitatórios foram flexibilizados para o enfrentamento efetivo da pandemia, alterando os processos de compras. Isso resultou em uma desorganização dos processos e dos trabalhos desenvolvidos no setor de compras, tornando crucial, após a pandemia e as mudanças na legislação, a busca pela reestruturação organizacional e de trabalho no Setor de Compras da SMS de Pelotas.

Atualmente, os fluxos de trabalho do Setor Compras demonstram-se morosos, sem funções administrativas adequadamente organizadas, refletindo em atrasos nos prazos de entrega dos materiais. Os efeitos desse acabam ocasionando prejuízos à gestão e, conseqüentemente, ao cidadão.

Paim Terra (2018) defende a eficiência do setor público, em especial o setor de compras, ao qual destaca a necessidade de haver processos inteligentes a fim de tornar mais ágil as operações. Por outro lado, nem sempre os setores públicos estão devidamente organizados a fim de atender modelos eficientes de gestão e até mesmo novas Leis impostas.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo conhecer as dificuldades encontradas para a correta aplicação da Lei de Licitações nº 14.133/2021 e elaborar uma proposta de otimização organizacional para o Setor de Compras da Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Pelotas/RS. A proposta compreendeu o desenho de novos mapas de compras, um framework organizacional e uma série de recomendações, incluindo uma nova configuração de trabalho para o Setor de compras da SMS.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico foi subdividido em duas seções: inovação, processos organizacionais e lei de licitações (nº 14.133/21).

INOVAÇÃO

O termo “inovação” foi introduzido na literatura através da Teoria Econômica por Schumpeter (1934), economista e cientista político austríaco, cujas contribuições teóricas alicerçaram as ciências econômicas dos dias atuais.

Existem algumas abordagens relacionadas à inovação, as mais básicas podem ser divididas em ‘radical’ com eventos mais robustos e descontínuos, representando mudanças revolucionárias como novos produtos, serviços, processos ou modelos de negócios, e ‘incremental’ que consiste na introdução de melhorias menores e contínuas ou evolutivas em produtos, processos ou serviços já existentes (Penna, 2018).

Inovação em Serviços

A literatura carece de aprofundamento de discussão acerca de conceitos e formas como se dão as inovações em serviços (Ferreira et al., 2014). Parte dessa lacuna deve-se à complexidade do assunto gerada pela intangibilidade do produto originado no contexto dos serviços, tornando-se necessário compreender, portanto, que a natureza da inovação em serviços difere-se da originalmente apresentada nos modelos da manufatura (tangível), apresentando ênfase principalmente em novas práticas e rotinas organizacionais (Kon, 2016).

A inovação em serviços caracteriza-se pela predominância da abordagem incremental, com ajustes em processos (Medeiros, 2021). Pode ser descrita como a implementação de conceitos inovadores que facilitem a solução de questões e problemas, sem exigir, necessariamente, a oferta de um produto (tangível). Por meio desses novos conceitos, é possível aprimorar os serviços, proporcionando, assim, benefícios e ações resolutivas ao cliente/usuário (Léo; Tello-Gamarra, 2017).

Na esfera pública, a busca pela melhoria dos serviços prestados ao cidadão tem sido foco de debates de novas abordagens como a inovação. De acordo com o Referencial Básico do Programa de Inovação do Tribunal de Contas da União - TCU, “inovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é imposto,

como consequência do direito dos cidadãos a uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência” (BRASIL, 2017, p. 3).

Inovação em Processos

De acordo com o Manual de Oslo, a respeito das inovações em processos, a literatura identifica algumas funções distintas em uma empresa/organização, sendo algumas delas relacionadas diretamente à atividade principal (serviço/produto) e outras ligadas às operações de suporte (processos) (OECD, 2018).

Do ponto de vista da gestão pública, um dos objetivos da inovação em processos é melhorar a eficiência e eficácia dos processos internos da organização para agilizar a produção e entrega de serviços aos cidadãos (Cavalcante; Camões, 2017).

Especificamente na área dos serviços de saúde pública, um levantamento feito sobre os perfis de inovações premiadas em edições do Concurso de Inovação na Administração Pública Federal mostrou que inovações do tipo incrementais, com predominância do tipo de inovação de processo e serviços com foco na busca de eficiência operacional, foram destaques nos achados do estudo (Ferreira et al., 2014). Isso corrobora com outros autores que afirmam que governos têm priorizado estratégias com soluções de "melhorias em pequena escala", focando em executar melhor, melhorando suas entregas ao cidadão (Cavalcante; Camões, 2017, p. 119).

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

De acordo com a definição adotada por Sordi (2014), processos são fluxos de trabalho que visam atender a um ou mais objetivos da organização, agregando valor para o cliente final, no caso das organizações públicas, o cidadão. Para o autor, a organização deve ser vista como uma rede de processos interdependentes, que envolvem ações coordenadas e orientadas para a consecução de objetivos específicos.

Os processos organizacionais proporcionam um maior controle sobre as atividades desenvolvidas, permitindo uma avaliação mais precisa do desempenho e uma identificação mais rápida de possíveis problemas e oportunidades de melhoria.

O processo é composto por diversas etapas de produção ou atividades que, desenvolvidas sequencialmente, possuem foco na composição do produto final (Sordi, 2014).

A importância da modelagem de processos está, portanto, intrinsecamente ligada à capacidade de uma organização de melhorar sua eficiência operacional e alcançar seus objetivos estratégicos.

Processos de Trabalho

Enquanto na organização funcional as pessoas são responsáveis por tarefas específicas em seus setores, na organização gerida por processos, elas trabalham em equipes compostas por profissionais com habilidades complementares, desempenhando papéis distintos, mas que agregam no conjunto de processos interconectados. O papel dos colaboradores é fundamental para que o mapeamento e o fluxo dos processos sejam efetivos. Um estudo conduzido por Melo e Monteiro (2020) concluiu que

[...] o mapeamento e a padronização dos processos devem ser realizados levando em consideração o conhecimento de cada servidor e buscando representar um conjunto de soluções adequadas à otimização de recursos e redução de prazos, proporcionando, assim, produtos e resultados com qualidade e eficiência (Melo; Monteiro, 2020, p. 1).

Sordi (2014) afirma que desempenhar a gestão implica no comprometimento da organização para com a evolução de importantes recursos. Na gestão por processos, isso significa ater-se a todas as fases dos ciclos dos processos, desde o planejamento até a condução de ajustes para efetivação de melhorias.

Processos Públicos

Os processos na administração pública devem refletir princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A nova lei de licitações acrescentou ainda, no que tange aos processos de compras e contratações públicas, os seguintes princípios:

[...] do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Trata-se de seguir uma série de normas, leis e procedimentos que buscam garantir a transparência e a legalidade dos atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções, além da eficiência dos processos na esfera pública.

A Carta de Serviços, um guia para organizações públicas que ajuda na elaboração e divulgação de compromissos de atendimento aos cidadãos, aborda os processos públicos classificando-os em organizacionais, de apoio e finalísticos. Focos desta pesquisa, os processos organizacionais e de apoio são definidos, respectivamente, como

(1) Conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas). Esses processos são geralmente planejados e realizados para agregar valor aos serviços/produtos;

(2) Processos que dão suporte a alguma atividade-fim da organização, tais como: a gestão de pessoas, a gestão de material, o planejamento e o acompanhamento das ações institucionais etc.

É importante ressaltar, também, a crescente utilização de tecnologias e ferramentas digitais para agilizar e desburocratizar processos administrativos, o que contribui para uma maior eficiência e celeridade na gestão pública (Cintra; Fedel, 2019).

Mapeamento de Processos

O mapeamento de processos é uma abordagem sistemática, centrada no cliente, para entender e melhorar os processos de uma organização (Sordi, 2014). O principal benefício do mapeamento de processos é a identificação de gargalos e ineficiências que impedem a instituição de operar de forma eficaz. Permite, também, que a organização tenha uma visão abrangente dos seus processos, garantindo que as melhorias implementadas sejam baseadas em dados e evidências, promovendo uma cultura de melhoria contínua e aumentando a satisfação de seus *stakeholders*.

O mapeamento consiste na identificação das etapas que compõem o processo, dos subprocessos até o detalhamento das atividades executadas (BRASIL, 2011). Ferramentas de suporte no contexto de processos são indispensáveis, com destaque para os sistemas de automatização da gestão de processos (BRASIL, 2011). Um exemplo ferramental é o Heflo, um software utilizado para desenho de processos por

meio da notação BPMN (Business Process Model and Notation), uma representação gráfica mundialmente utilizada para mapeamento de atividades, em que cada ícone representa uma etapa do processo (Heflo, online, 2023).

A fim de identificar necessidades para que os setores públicos tenham compras inteligentes, Paim Terra (2018) propõem elementos necessários (Quadro 1).

Quadro 1 – Elementos Necessários para a Existência de Compras Públicas Inteligentes

Plano de Compras
Especificação de Requisitos
Padronização
Avaliação e Revisão de Processos
Controle

Fonte: Adaptado de Paim Terra (2018).

O Quadro 1 apresenta cinco elementos necessários para que ocorra compras públicas inteligentes.

NOVA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/21

Com o intuito de aumentar a transparência e diminuir a burocracia e a morosidade dos processos licitatórios, foi sancionada a nova Lei de Licitações nº 14.133 em 1º de abril de 2021. Essa lei pretende unificar e substituir as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, revogadas integralmente em 30 de dezembro de 2023.

A nova lei de licitações extinguiu as modalidades de licitação conhecidas como tomada de preço e convite, previstas na legislação anterior. Ela aborda de forma significativa a fase preparatória do processo licitatório e introduz diversos dispositivos e procedimentos destinados a aprimorar essa etapa, visando garantir uma preparação mais eficiente e transparente para as licitações públicas.

Uma das inovações trazidas pela nova Lei de Licitações apresenta-se no foco estratégico das compras públicas, com destaque para a fase preparatória do processo, buscando eliminar os processos reativos e focando no planejamento estratégico (Quadro 1).

Quadro 2 – Quadro comparativo entre aquisições reativas e estratégicas.

ASPECTO	COMPRA REATIVA	COMPRA ESTRATÉGICA
Envolvimento da organização	Setor de Compras	Toda organização (demandantes, compradores, financeiro, jurídico, gestores e demais áreas administrativas)
Planejamento	Precário	Uma das etapas mais importantes do processo
Visão	Limitada do processo	Multidimensional e Sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo e/ou com frequente descontinuidade dos trabalhos na área	Equipe formada e capacitada
Planejamento Estratégico/Organizacional	Não há alinhamento com o processo de compra	Alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Objetivos/ Resultados	Atender a uma demanda específica	Agregar valor

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Paim Terra (2018)

A nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 apresenta em seu artigo 11 os objetivos do processo licitatório. Entre eles, pode-se destacar a importância do incentivo à inovação na esfera pública. A abordagem inovadora enfatiza a necessidade de encarar o processo de aquisição de maneira estratégica e orientada para a ação proativa.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa com uma abordagem qualitativa de natureza aplicada, sobre um estudo de caso. O estudo de caso mostra-se relevante no sentido

de agregar conhecimento relativo a fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados, além de permitir o foco dos pesquisadores em 'um caso' determinado com perspectiva de compreensão abrangente de fenômenos reais, como, por exemplo, estudos de processos organizacionais e administrativos (Yin, 2015).

O recorte da pesquisa (amostragem intencional) foi definido a partir da proximidade com a realidade da gestão local do município de Pelotas/RS, mais especificamente da Secretaria Municipal de Saúde (Setor de Compras).

Utilizou-se a técnica de triangulação de dados a partir de fontes documentais/legais, entrevistas e análise situacional. As descobertas do estudo são respaldadas por múltiplas fontes de evidência, promove a convergência dessas evidências e fortalece a validade do construto.

Adotou-se, portanto, múltiplos métodos: realização de entrevistas através de roteiro semiestruturado com questões abertas, tendo como respondentes atores/sujeitos envolvidos diretamente nos processos de aquisições e contratações do setor de compras da SMS; pesquisa documental (documentos do Setor e legislação); e análise situacional. A análise das informações coletadas foi realizada de forma descritiva e exploratória.

Realizou-se um total de nove entrevistas, não havendo registro de recusas pelos participantes. O conjunto de entrevistados foi composto por um gestor e oito executores atuantes no Setor de Compras, tendo sido, com autorização dos participantes, gravadas em áudio e transcritas posteriormente.

Após a transcrição, realizou-se uma exposição descritiva do conteúdo resultante das entrevistas, sendo possível explicitar, de forma sucinta, o cenário de trabalho atual do Setor de Compras da SMS e a proposição de possíveis soluções para a otimização dos trabalhos e dos processos desenvolvidos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Setor de Compras da Secretaria Municipal de Saúde de Pelotas compõe uma estrutura organizacional integrada por cinco Diretorias, fazendo parte especificamente da Diretoria de Gestão de Apoio Logístico. Uma de suas funções centrais é proporcionar suporte estrutural e logístico para o pleno funcionamento dos programas e serviços de saúde do município. Isso engloba manutenção, a distribuição de

insumos, materiais e mobiliário, bem como a realização de compras/ aquisições e a contratação de serviços.

Estruturalmente, o Setor de Compras da SMS estava organizado com duas ilhas de trabalho compostas por seis pessoas responsáveis pelas aquisições e contratações, além dessas, outras três pessoas atuavam em atividades de gestão e apoio aos trabalhos desenvolvidos nessas ilhas. As principais modalidades trabalhadas eram Pregão, Pregão por Registro de Preço (SRP) e Compra Direta.

Através dos relatos dos servidores durante as entrevistas, foi possível identificar as principais características e dificuldades dos processos e dos fluxos de trabalho do Setor de Compras da SMS. Verificou-se que o Setor de Compras apresenta, atualmente, uma organização com oito servidores que realizam as atividades de compras, tendo havido a exoneração de um dos servidores durante o campo desta pesquisa.

Em relação ao tempo de trabalho, quase a metade dos servidores atuam a menos de um ano no setor. Apenas dois servidores possuem carga horária integral dedicadas ao Setor de Compras (40 horas semanais).

O excesso de rotatividade de pessoal no setor foi apontado como um obstáculo ao progresso eficaz das atividades, pois acarreta perda de conhecimento e, conseqüentemente, uma barreira para se atingir um conjunto de soluções adequadas à otimização dos fluxos de trabalho e dos processos (Melo; Monteiro, 2020).

Observou-se, também, a falta de um registro formal de procedimentos relacionados a fluxos e processos para apoiar não apenas novos colaboradores, mas padronizar procedimentos de forma sistemática.

Em relação aos fluxos gerais de trabalho, as respostas evidenciaram uma falta de planejamento dos pedidos tanto por parte das unidades demandantes quanto do próprio Setor de Compras. De acordo com os respondentes, as unidades encaminham pedidos de aquisições de materiais e serviços em tempo real, conforme o surgimento das demandas individuais, sem planejamento de médio e longo prazos.

Constatou-se, ainda, a inexistência de um controle das solicitações recebidas pelo Setor de Compras da SMS. Em relação aos sistemas utilizados, não há registro de relatórios ou filtros por período ou por tipo de material/serviço, dificultando um olhar

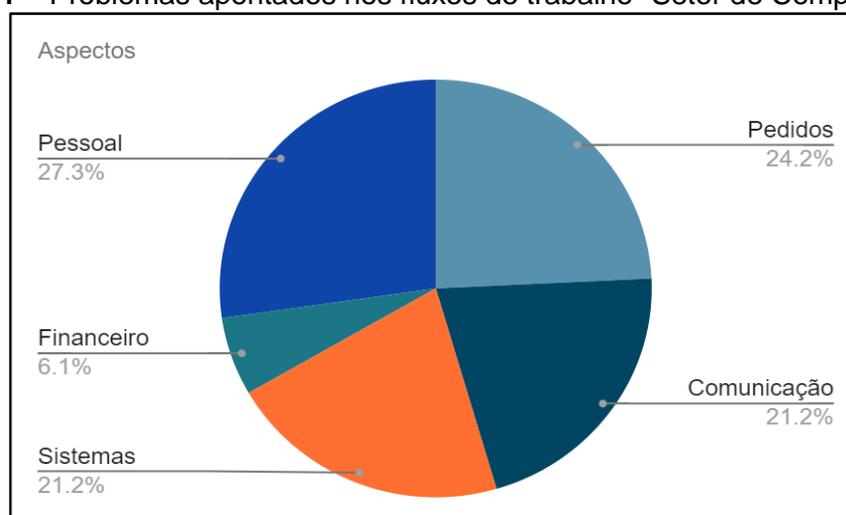
macro sobre as demandas mais solicitadas e/ou urgentes que possibilitem um planejamento estratégico. Nesse sentido, o mapeamento de processos e a otimização de ferramentas tecnológicas, com integração de sistemas e adição de novas funcionalidades, mostram-se importantes instrumentos de acompanhamento e controle dos processos organizacionais e devem ser exploradas (Costa; Moreira, 2018; Cintra; Fedel, 2019).

Outra dificuldade encontrada foi a insuficiência ou a falta de participação de servidores em reuniões periódicas entre setores envolvidos para o alinhamento de procedimentos e dos processos. Essas reuniões foram mencionadas, na maioria das entrevistas, como “ocasionais” e na maior parte das vezes sem a participação dos colaboradores envolvidos diretamente nos processos de compra, principalmente em virtude da grande demanda de trabalho, restringindo-se principalmente aos cargos de gestão.

Uma boa comunicação interna e intersetorial mostra-se extremamente importante considerando que os processos são interligados. O desenho e a gestão dos processos devem ser uma construção conjunta e colaborativa para a operacionalização eficiente dos fluxos de trabalho (Brasil, 2013; Sordi, 2014).

Relativamente aos fluxos específicos de trabalho, os respondentes fizeram um relato geral sobre o trabalho desenvolvido em cada um dos processos e apontaram as barreiras e os principais problemas encontrados no setor de acordo com a visão e a experiência de cada um (Figura 1).

Figura 1 – Problemas apontados nos fluxos de trabalho- Setor de Compras SMS.



Fonte: Elaboração própria (2023)

A alta rotatividade de pessoal, com perda significativa de conhecimento para o setor, foi um dos principais problemas apontados, seguido por falhas relacionadas aos pedidos (excesso de pedido, falta de padronização, falta de planejamento e controle).

Também se registrou falha de comunicação, tanto pessoal quanto no que diz respeito à integração e funcionalidades dos sistemas. O Setor de Compras deixa de ter acesso ao processo depois que este é encaminhado a outros setores, impossibilitando o acompanhamento do referido processo até a sua finalização.

O Quadro 2 apresenta a síntese dos resultados, com exposição dos achados empíricos e as incompatibilidades em relação ao que propõe a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

Quadro 3 – Síntese dos Resultados (Secretaria de Saúde de Pelotas)

DIMENSÃO	TÓPICOS	ACHADOS EMPÍRICOS	NÃO CONFORMIDADES RELATIVAS À LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021
Fluxos de Trabalho	Pedidos	Excesso de pedidos; Falta de padronização de itens e procedimentos.	Art. 5º e Art. 12 - Planejamento anual de contratações; Art. 6º e Art. 40 - Padronização de itens a serem adquiridos pela Administração pública.
	Planejamento	Falta de planejamento para aquisições de médio e longo prazo; Falta/insuficiência de reuniões para alinhamento dos procedimentos e dos processos.	
	Sistemas/ Ferramentas	Sistemas pouco integrados; Falta de funcionalidades para acompanhamento e controle.	Art. 11 - Implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos;
	Comunicação	Falha de comunicação	
Atribuição de Tarefas	Pessoal	Alta rotatividade de pessoal; Perda de conhecimento; Capacitação.	Art. 7º Promoção de gestão por competências e designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021; Art. 7º Tenham atribuições relacionadas a licitações e

			contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.
--	--	--	--

Fonte: Pesquisa de Campo (2023)

Com base nos achados empíricos, elaborou-se a proposta de intervenção fundamentada no referencial teórico deste estudo. Estas recomendações serão demonstradas na próxima seção. A fim de observar as dificuldades encontradas para a implementação da Lei, sob um olhar mais teórico de aplicabilidade prática, elaborou-se o Quadro 3 que resume as evidências encontradas nesse estudo.

Quadro 4 – Dificuldades Encontradas - Contribuições Teóricas

Setor	Dificuldades Encontradas
Administrativo	Falta de planejamento
	Falta de sistema
	Falta de registros e controles
	Falta de padronização
	Falha na comunicação
RH	Excesso de rotatividade
	Falta de envolvimento

Fonte: Pesquisa de Campo (2023)

O Quadro 3 sintetiza algumas dificuldades que podem existir para que ocorra uma eficiente aplicação da Lei de licitações (Nº 14.133/2021). Observa-se cinco

problemas da esfera administrativa e dos ligados aos Recursos Humanos. Observar estas dificuldades pode contribuir para que gestores públicos obtenham uma gestão mais eficiente voltados a licitações, no sentido de minimizar problemas que possam ocorrer.

A fim de comparar os resultados com a sugestão de Paim Terra (2018) sobre a existência de um setor de compras inteligente, elaborou-se o Quadro 5.

Quadro 5 – Comparação Teórica – Empírica

Teoria	Resultados empíricos
Plano de Compras	Falta de planejamento
Especificação de Requisitos	-
Padronização	Falta de padronização
Avaliação e Revisão de Processos	-
Controle	Falta de registros e controle
-	Falta de sistema
-	Falha na comunicação
-	Excesso de rotatividade
-	Falta de envolvimento

Fonte: Paim Terra (2018) e pesquisa de campo (2023).

Ao observar o Quadro 5, percebe-se que para ocorrer uma gestão inteligente no setor de compras, torna-se relevante além de um plano de compras (planejamento), especificação de requisitos, necessidade de padronização, avaliação e revisão de processos e controle das operações, gestores implantarem sistemas e

comunicação interna eficientes, medidas para minimizar a rotatividade de pessoas e criar ambientes que propiciem um envolvimento entes as pessoas.

RECOMENDAÇÕES

Os insights fornecidos pela SMS durante a pesquisa demonstraram que os trabalhos eram desenvolvidos de forma reativa, sem planejamento adequado. Para a implementação da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 na SMS, apresenta-se uma proposta que deverá promover aprimoramentos e resolutividade aos processos de compras.

A proposta parte de uma perspectiva inovadora na operacionalização das compras públicas, destacando a importância de se abordar o processo de aquisição de forma estratégica e proativa.

O modelo geral proposto levou em consideração as diretrizes da nova Lei de Licitações nº 14.133/21, além dos embasamentos teóricos relativos à inovação e a processos organizacionais (processos de trabalho, processos públicos e mapeamentos de processos), consoante ao referencial teórico abordado neste estudo.

Destaca-se o enfoque na inovação incremental, com introdução de pequenas melhorias e ajustes nos processos desenvolvidos. Ademais, buscou-se enfatizar a importância da organização funcional dos trabalhos, com busca de soluções tecnológicas e gerência dos processos que são compostos por atividades complementares e interconectadas. O mapeamento dos processos procurou corrigir ineficiências e/ou gargalos identificados.

Como resultado, obteve-se um framework (Figura 2) focado no alinhamento institucional do planejamento das compras públicas da Secretaria Municipal de Saúde de Pelotas e na busca garantir a qualidade do uso dos recursos e a eficácia das aquisições públicas.

Figura 2 – Framework de compras públicas para a SMS Pelotas/RS



Fonte: Elaboração própria (2023)

Compras governamentais bem conduzidas são instrumentos para a realização das políticas públicas. É essencial, portanto, que a função de compras esteja organizada com base em uma perspectiva estratégica e interligada ao planejamento organizacional.

O modelo proposto busca destacar o alinhamento do planejamento institucional com a gestão estratégica de compras, passando pela gestão e controle de suprimentos/estoque por parte das unidades/diretorias demandantes. A partir desse controle será possível o planejamento eficiente de novas aquisições.

A primeira camada do framework apresenta o planejamento institucional que deve partir do próprio Setor de Compras da SMS, através da diretoria administrativa, estabelecendo procedimentos, agendas, padronizações e prazos. Na sequência, a gestão de suprimentos realizada pelas unidades demandantes para o planejamento interno de pedidos seguindo as orientações e calendários/agendas estabelecidos pelo Setor de Compras.

A gestão estratégica de compras encontra-se na terceira camada do framework, com a execução das compras de forma organizada e estratégica, a partir do planejamento inicial e da organização dos pedidos pelas unidades demandantes.

O Setor de Compras, com base em um calendário de pedidos previamente definido, deverá ter condições de organizar-se para o recebimento de demandas específicas em períodos pré-determinados.

Na relação entre os setores, os processos funcionam como uma engrenagem quando estão perfeitamente integrados e interagem de maneira coordenada para alcançar os objetivos estabelecidos. Assim como as engrenagens em um mecanismo, cada etapa ou componente do processo desempenha um papel específico, contribuindo para o funcionamento eficiente do sistema como um todo. O movimento de uma engrenagem afeta diretamente o movimento das engrenagens adjacentes.

A interdependência dos setores exige uma sincronia entre as partes que é essencial para garantir uma operação eficaz. Desta forma, o modelo demonstra a necessidade de sincronismo, melhorando a comunicação, definindo prazos de respostas, evitando atritos ou falhas entre os mecanismos (setores), maximizando a eficiência e minimizando ruídos de comunicação, morosidade, e/ou falhas nos processos.

A nova Lei de Licitações apresenta uma ênfase na fase preparatória do processo das compras públicas que consiste na etapa de planejamento, buscando identificar claramente as necessidades. Como um dos mecanismos de planejamento dessa fase, sugere-se a adoção de um calendário anual de compras pela SMS.

O calendário de compras poderá ser dividido por tipo de objeto e deverá conter os períodos definidos para que as unidades demandantes possam encaminhar os pedidos ao Setor de Compras da SMS. Observa-se a necessidade de planejamento antecipado por parte das unidades demandantes considerando a previsão do consumo para cada período definido pelo calendário.

Para otimização do processo, visando diminuir a demanda do Setor de Compras, sugere-se que os objetos de uso comum como, por exemplo, materiais de expediente e limpeza, sejam concentrados e geridos pelo almoxarifado da SMS que deverá receber os pedidos das unidades demandantes.

O Almoxarifado deverá organizar os pedidos por categoria e encaminhar um pedido único (por tipo/objeto) ao Setor de Compras da SMS nos períodos previstos no calendário de compra. O almoxarifado também fica responsável pelo recebimento desses materiais e pelo controle da distribuição dos mesmos às unidades demandantes.

Recomenda-se, ainda, que seja estabelecido um prazo de 2 (dois) dias úteis, após a entrega do material pelo fornecedor, para que a unidade solicitante encaminhe a NF ao Departamento Financeiro da SMS que posteriormente encaminhará à Secretaria Municipal da Fazenda para a execução do pagamento ao fornecedor.

Sugere-se que o Setor de Compras mantenha uma relação atualizada de dois servidores responsáveis, de cada unidade solicitante, pelo recebimento de materiais e pelo envio da NF à SMF. Dessa forma haverá um melhor controle dos pagamentos, além de mitigar os problemas relacionados às cobranças dos fornecedores por falha nessa fase do processo.

Em cumprimento ao princípio da padronização preconizado pela Lei 14.133/2021, salienta-se a necessidade de se definir um padrão para os descritivos dos materiais. Os objetos devem ser, sempre que possível, padronizados para uso de todas as unidades vinculadas à SMS, facilitando a formalização dos descritivos.

Sugere-se, também, a criação de um catálogo pelo Setor de Compras, com descritivos e fotos, especialmente no que se refere ao mobiliário das unidades. As fotos auxiliam na identificação exata do material e o catálogo deverá ser divulgado entre os setores demandantes sempre que o mesmo sofrer atualizações.

A padronização descritiva de materiais específicos deverá ser realizada por técnicos especializados, cita-se como exemplo, a padronização de medicamentos pelo farmacêutico responsável, assim como materiais de informática por técnicos de TI.

Adicionalmente, como uma alternativa auxiliar nesse processo, recomenda-se a utilização do catálogo de compras do governo federal, onde diversos descritivos estão disponíveis (<https://catalogo.compras.gov.br/cnbs-web/busca>).

Em síntese, a padronização dos descritivos nas compras públicas é essencial para garantir a integridade, eficiência e equidade no processo licitatório. Além disso, contribui para o uso eficiente dos recursos públicos e para a promoção de boas práticas de governança.

Em relação à tramitação, recomenda-se a digitalização total dos processos, sem a necessidade de tramitação física dos documentos relacionados entre os setores envolvidos. Para isso, destaca-se a necessidade de uma maior integração do

sistema SIM entre setores, visando o acompanhamento do andamento de cada processo até a sua conclusão.

Ademais, é fundamental a inserção de novas funcionalidades de controle no sistema SIM. Como exemplo dessas novas funcionalidades destacam-se a possibilidade de emissão de relatórios com filtros por período, por objeto e por unidade demandante.

Esse acompanhamento deverá permitir o acesso online a informações relativas a empenhos, pagamentos, execuções, entregas, etc; informações sobre processos de Registro de Preços vigentes com filtro por objetos para consulta online pelo Setor de Compras. Além disso, o sistema deverá possibilitar ao almoxarifado um controle online de estoque com notificações automáticas de acordo com os diferentes níveis de suprimento.

A busca pela digitalização total dos processos deverá proporcionar agilidade, desburocratização, eficiência e celeridade dos processos (Cintra; Fedel, 2019).

Ainda, em consonância com os objetivos elencados neste estudo, novos mapas de compras foram desenhados através da ferramenta Heflo, considerando-se nesse processo as modalidades trabalhadas pelo setor. Tanto a proposta de *framework* quanto os novos processos mapeados passaram por avaliação e validação por parte da gestão à frente das compras públicas na Prefeitura Municipal de Pelotas/RS.

Também sugeriu-se uma configuração de trabalho para o Setor de Compras da SMS composta por cinco servidores com dedicação integral às atividades do Setor, além do(a) diretor(a) Administrativo e Financeiro e do(a) Coordenador(a).

A Diretoria Administrativa e o(a) coordenador(a) do setor ficam responsáveis pelo recebimento dos pedidos e pelo encaminhamento aos responsáveis de acordo com cada modalidade. Também devem acompanhar o andamento dos processos e ajustar a distribuição das tarefas em caso de grandes alterações nas demandas recebidas. Além disso, devem garantir a implementação e o cumprimento dos procedimentos definidos como padrão para o setor.

Sugere-se, ainda, evitar a atuação eventual de pessoas que não sejam do quadro efetivo de pessoal do Setor de Compras, como estagiários e temporários. Além de investir na capacitação e na manutenção dos servidores (equipe fixa), evitando a rotatividade de pessoal e a perda constante de conhecimento da organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar dificuldades na aplicação da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, tendo como estudo de campo o Setor de Compras da Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Pelotas/RS. Além disto, buscou-se elaborar uma proposta de melhoria para o Setor analisado.

Primeiramente, observou-se que a teoria ilustrava cinco importantes medidas para a existência de um setor de compras inteligente: (1) plano de compras (planejamento), (2) especificação de requisitos, (3) necessidade de padronização, (4) avaliação e revisão de processos e (5) controle das operações. Por meio do estudo de campo, viu-se também a necessidade de outras quatro medidas: (6) sistemas e (7) comunicação interna eficientes, (8) medidas para minimizar a rotatividade de pessoas e (9) criação de ambientes que propiciem um envolvimento antes as pessoas.

Uma das principais contribuições do trabalho foi identificar que a participação de funcionários públicos possui relevância para que ocorra uma gestão eficiente, principalmente se houver uma comunicação adequada entre eles, envolvimento e baixa rotatividade. Com isto, identifica-se não somente cinco, mas nove medidas importantes para uma adequação mais eficiente da Lei Nº 14.133/2021 e da gestão de licitações; sendo esta a principal contribuição científica do estudo.

Sob um viés aplicado, os resultados explicitaram algumas inconformidades nos fluxos de trabalho e nos processos realizados pelo Setor de Compras quando comparados ao que preconiza a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, além de algumas limitações externas, como a alta rotatividade de pessoal do setor.

Identificou-se dificuldades no planejamento adequado das compras, falta de padronização da maioria dos itens e formalização de procedimentos, sistemas pouco integrados e com carência de funcionalidades para acompanhamento e controle dos processos.

A partir dos achados empíricos foi possível elaborar uma proposta de intervenção incluindo um framework organizacional, novos processos mapeados e validados pela gestão e uma série de recomendações compreendendo a distribuição

de servidores no Setor de Compras da SMS, atribuição de tarefas e responsabilidades, fluxos de informações e processos realizados.

A proposta de intervenção deverá proporcionar a qualificação dos processos de compras públicas da SMS, a melhora dos fluxos de trabalho e da eficácia operacional das compras públicas, celeridade dos processos e melhor uso dos recursos financeiros, impactando diretamente tanto a administração pública quanto a população.

O impacto social materializa-se através da oferta de serviços mais eficientes, a partir da disponibilização dos recursos materiais e de insumos necessários aos serviços de saúde. O trabalho também procurou promover transparência e conformidade jurídica, alinhando a gestão com normativas legais.

Como limitação do estudo, aponta-se a restrição imposta pelas peculiaridades inerentes de um estudo de caso, visto que o contexto de outros órgãos públicos pode apresentar diferentes realidades. Por fim, como contribuição para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de casos múltiplos visando abranger um número maior de variáveis e singularidades, identificando, de forma geral, os principais obstáculos enfrentados pelos setores responsáveis por aquisições e contratações públicas, em especial por Secretarias de Saúde de outros municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Gestão de Processos de Governo**. Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/620/1/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAVALCANTE, P. L. C.; CAMÕES, M. R. D. S. **Inovação Pública no Brasil**: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. Repositório do Conhecimento do IPEA. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8794>. Acesso em: 04 maio 2023.

CINTRA, C. C. S.; FEDEL, I. R. Desburocratização: impactos na informatização e celeridade do serviço público. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. 2019. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5953/pdf>. Acesso em 05 maio 2023.

COSTA, M. T. P.; MOREIRA, E. A. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma universidade federal. **Revista Gestão universitária na América Latina**. 2018.

FERREIRA, V. D. R. S.; NAJBERG, E.; FERREIRA, C. B.; BARBOSA, N. B. et al. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 48, n. 5, p. 1207- 1228. 2014

KON, A. Ecossistemas de inovação: a natureza da inovação em serviços. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace – RACEF**, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.13059/racef.v7i1.170>. Acesso em: 02 maio 2023.

LÉO, R. M.; TELLO-GAMARRA, J. Inovação em serviços: estado da arte e perspectivas futuras. **Suma de Negócios**, v. 8, n. 17, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2017.01.002>. Acesso em: 04 maio 2023.

MEDEIROS, F. S. B. Inovação em serviços: um panorama da produção científica na base Scopus (1967-2017). **Revista Desafio Online**, v. 9 n. 2, p. 302-327, 2021.

MELO, L. N. L.; MONTEIRO, D. F. B. Gestão de processos na administração pública: o caso da Diretoria de Cálculos e Perícias do município de Belo Horizonte. **Revista Gestão e Projetos – GeP**, São Paulo, v. 11, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/gep.v11i3.18469>. Acesso em: 14 maio 2023

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. Oslo. **Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation**. Paris: OECD Publishing, 2018.

PAIM TERRA, A. C. Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, v. 1, n. 1, p. 46–70, 2018. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166> . Acesso em: 26 out. 2023.

PENNA, C. C. R. **Economia da Inovação**. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3129/4/economia_da_inovacao_aula_03.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press. 1934.

SILVA, M. D. F.; JUNQUEIRA, L. A. P.; CARDOSO, O. Inovação e a Teoria Institucional. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, 2016.

Disponível em: <https://doi.org/10.21714/1679-18272016v14n1.p106-114>. Acesso em: 28 abr. 2023.

SORDI, J. O. D. **Gestão Por Processos: Uma abordagem da Moderna Administração**. São Paulo: Saraiva, 2014.

STURMER, R. A.; GARCIA, E.; PEREIRA, E. N.; PERES, F. F. F. **Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios**. *Revista eletrônica AtoZ - Novas Práticas em Informação e Conhecimento*. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v11i0.79840>. Acesso em: 17 abr. 2023.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico do programa de inovação**. 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/43/FA/EA/2451F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_programa_inovacao.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Curso de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e BIZAGI** - Metodologia de mapeamento de processos de trabalho. 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ead/course/search.php?search=Mapeamento+de+Processos+de+Trabalho+com+BPMN+e+Bizagi?>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre, RS.: Bookman Editora. 2015.