

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

UNIDADE PORTO ALEGRE

CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BACHARELADO

LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES

GESTÃO POR PROCESSOS: O caso do processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU)

PORTO ALEGRE

2023

LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES

GESTÃO POR PROCESSOS: O caso do processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Unidade Porto Alegre da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Paola Carmen Valenzuela Cánepa

Porto Alegre

2023

Catálogo de publicação na fonte (CIP)

M828g Moraes, Leo Francisco Siqueira de

Gestão por processos: o caso do processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU) /Leo Francisco Siqueira de Moraes. – Porto Alegre: Uergs, 2023.

92 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Curso de Administração Pública (Bacharelado), Unidade em Porto Alegre, 2023.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Paola Carmen Valenzuela Cánepa

1. BPM no setor público. 2. Despesas decorrentes de sentenças judiciais. 3. Gestão por processos. 4. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). I. Cánepa, Paola Carmen Valenzuela. II. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Curso de Administração Pública (Bacharelado), Unidade em Porto Alegre, 2023. III. Título.

Leo Francisco Siqueira de Moraes

GESTÃO POR PROCESSOS: O caso do processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU)

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Estadual do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Paola Carmen Valenzuela Cánepa

Aprovado em: 28/06/2023

Conceito: A - aprovado com distinção

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dr.^a. Paola Carmen Valenzuela Cánepa (orientadora)- UERGS

Prof.^a. Dr.^a. Adriana Leal Abreu- UERGS

Prof.^a. Dr.^a. Débora Dutra- UERGS

Porto Alegre

2023

Dedico este trabalho ao Darlan, meu pai, o maior incentivador da relação que tenho construído com a Administração Pública.

Agradeço

Aos deuses, os orixás, pela oportunidade de gozar esta existência com plenitude.

Aos guias e protetores, caboclos, pretos velhos, erês, exus e pomba-giras, pelas bênçãos que têm derramado sobre mim.

Aos meus pais, Rosana e Darlan, amorosos e batalhadores, que me educaram e me deram oportunidade de estudar, trabalhar e ser um cidadão.

Aos meus padrinhos, Rosângela e Ronaldo, e à Vó Bia, por serem exemplo do que significa ser um cidadão e um servidor público íntegro.

À Maria Antônia, minha companheira, pelo apoio e compreensão com as ausências demandadas pela vida acadêmica.

Aos meus amigos, amores e afetos pelo carinho e por tornarem meus dias mais leves.

À minha orientadora, Paola Cánepa, pela maestria com que contribuiu com este trabalho e para meu amadurecimento intelectual.

Aos colegas do DMLU pela contribuição com a pesquisa, em especial Marinês e Edemar, pelos ensinamentos nesta trajetória profissional.

“Mãe, se a senhora continuar a interceder desse jeito por todos, o inferno vai terminar igual a uma repartição pública: existe, mas não funciona.”

Diálogo entre Manuel e A Compadecida, em O Auto da Compadecida (SUASSUNA, 1999).

RESUMO

Este trabalho consiste em um estudo de caso de mapeamento e padronização de processos no Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), entidade autárquica do Município de Porto Alegre-RS. O problema de investigação buscou identificar quais são os pontos no processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU que precisam ser revistos a fim de alinhar o processo às boas práticas de controle interno na Administração Pública. Para realinhamento do processo, foi utilizada a gestão por processos de negócio (*business process management*), uma ferramenta que possibilita a ampliação da perspectiva sobre as atividades das organizações, permitindo identificar falhas, otimizar processos e reduzir custos, de modo a produzir mais e melhor. A pesquisa tem caráter descritivo com abordagem qualitativa. Utilizou-se como metodologia o estudo de caso e como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada com grupos focais. Dentre os resultados apurados, verificou-se que o mais crítico está relacionado à centralização de conhecimentos relacionados ao processo na unidade de controle interno, em especial às retenções tributárias, reduzindo a efetividade do controle e ferindo o princípio da segregação de funções. A partir disso, foi proposta a reorganização do fluxo do processo, concentrando as atividades na área executora do órgão controlado. Os resultados do estudo viabilizaram uma perspectiva holística do processo, oportunizando identificar situações que se desalinham com os princípios do controle interno na Administração Pública e favorecendo a indicação de melhorias no fluxo de trabalho.

Palavras-chave: Gestão por processos; BPM no setor público; Administração Pública; Despesas decorrentes de sentenças judiciais; Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU).

ABSTRACT

This work consists of a case study of mapping and standardization of processes in the Municipal Department of Urban Cleaning (DMLU), an autonomous entity of the Municipality of Porto Alegre-RS. The research problem sought to identify which are the points in the process of payment of expenses resulting from judicial sentences in DMLU that need to be reviewed in order to align the process with good internal control practices in Public Administration. For realignment of the process, business process management was used, a tool that makes it possible to broaden the perspective on the activities of organizations, allowing to identify failures, optimize processes and reduce costs, in order to produce more and better. The research has a descriptive character with a qualitative approach. A case study was used as a methodology and a semi-structured interview with focus groups was used as a data collection technique. Among the results obtained, it was found that the most critical is related to the centralization of knowledge related to the process in the internal control unit, especially tax withholdings, reducing the effectiveness of control and violating the principle of segregation of duties. From this, it was proposed to reorganize the process flow, concentrating activities in the executing area of the controlled body. The results of the study enabled a holistic perspective of the process, making it possible to identify situations that are not in line with the principles of internal control in Public Administration and favoring the indication of improvements in the workflow.

Keywords: Business Process Management; BPM in the public sector; Public Administration; Expenses resulting from court judgments; Municipal Department of Urban Cleaning of Porto Alegre (DMLU).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Organograma SMTC	40
Figura 2- Organograma da CGM	42
Figura 3- Organograma da DDP	43
Figura 4- Organograma DMLU	46
Figura 5- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 1	52
Figura 6- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 2	53
Figura 7- Rupturas no processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 1	58
Figura 8- Rupturas no processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 2	59
Figura 9- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (to be) parte 1	65
Figura 10- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (to be) parte 2	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Características da gestão funcional x gestão por processos	22
Quadro 2- Valores limite para enquadramento em RPV por ente federativo	27
Quadro 3- Perfil de participantes da pesquisa	37
Quadro 4- Matriz de priorização de rupturas	60
Quadro 5- Matriz de análise de rupturas (em ordem de prioridade)	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP- Association of Business Process Management Professionals
BPM- Business Process Management
BPMN- Business Process Management Notation
CASE- Coordenação de Administração e Serviços
CEP- Comitê de Ética em Pesquisa
CGM- Controladoria-Geral do Município
CGMUNI- Corregedoria-Geral do Município
CGU- Controladoria-Geral da União
CNE- Conselho Nacional de Educação
DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público
DDP- Divisão de Despesa Pública
DEM HAB- Departamento Municipal de Habitação
DF- Diretoria Financeira do DMLU
DGTP- Diretoria-Geral de Transparência Pública
DMAE- Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMLU- Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EACJ- Equipe de Análise de Cálculos Judiciais da PGM
EGP- Escola de Gestão Pública do Município de Porto Alegre
ENAP- Escola Nacional de Administração Pública
ESADP- Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do Departamento Municipal de Limpeza Urbana.
FASC- Fundação de Assistência Social e Cidadania
LAR- Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal
LDBN- Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
MCASP- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
OGM- Ouvidoria-Geral do Município
PGM- Procuradoria-Geral do Município
PME- Procuradoria Municipal Especializada do DMLU
PPC- Plano Pedagógico do Curso
PREVIMPA- Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Porto Alegre
RPV- Requisição de Pequeno Valor

SED- Seção de Execução de Despesas do DMLU

SEI- Sistema Eletrônico de Informações

SMF- Secretaria Municipal da Fazenda

SMSURB- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

SMTC- Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria

TCLE- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU- Tribunal de Contas da União

TGS- Teoria Geral de Sistemas

UERGS- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 GESTÃO POR PROCESSOS	20
2.2 PAGAMENTO DE DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS	25
2.3 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
4 ANÁLISE DOS DADOS	39
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	39
4.2 ESTUDO DE CASO	47
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	57
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICE A: Roteiro da entrevista	77
APÊNDICE B: Termo de concordância da instituição participante	78
APÊNDICE C: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	80
APÊNDICE D: Parecer consubstanciado do CEP	83

1 INTRODUÇÃO

A gestão por processos tem se mostrado uma metodologia muito útil para o desenvolvimento satisfatório das organizações no contexto globalizado. Trata-se de uma poderosa técnica de ampliação da perspectiva sobre as atividades da organização, permitindo identificar falhas, otimizar processos e reduzir custos, de modo a produzir mais e melhor (BALDAM, 2009).

Analisar criticamente os processos de uma empresa a fim de atingir seu potencial máximo é um movimento que gera valor para o serviço prestado. A noção de valor se relaciona com as perspectivas, expectativas e experiências dos *stakeholders* de uma organização em relação à atividade econômica desempenhada pela mesma, passando por níveis hierárquicos que vão do atendimento às necessidades mais básicas do cliente até a superação total de suas expectativas (ALBRECHT, 1992).

A frase em epígrafe, apresentada nas primeiras páginas deste trabalho, foi retirada do texto da peça teatral “O Auto da Compadecida”, obra-prima do escritor paraibano Ariano Suassuna (1999), escrita em 1955 e eternizada no cinema brasileiro pelo filme homônimo (AUTO, 2000), dirigido pelo cineasta Guel Arraes. A trama acompanha as aventuras de João Grilo e Chicó na cidade fictícia de Taperoá, no interior da Paraíba, durante a década de 1930. No diálogo, o personagem Manuel (Jesus Cristo) questiona as muitas intervenções de sua mãe, A Compadecida (Nossa Senhora), no destino das almas dos mortais, que acaba por lotar o paraíso, esvaziando o inferno.

Quando criança assisti ao filme junto com meu pai - um homem nascido na década de 1960 no interior do Rio Grande do Sul - e a associação poética estabelecida entre o inferno e uma repartição pública como lugares inúteis me deixou intrigado. Curiosamente, foi sempre também meu pai que me incentivou a investir nos concursos públicos como uma estratégia de futuro digno e estável, e por isso a ele dedico este trabalho. Os conselhos do meu pai, evidentemente, não eram fruto de admiração ou fé no serviço público, e sim por sua experiência de mais de 30 anos como corretor de imóveis, atuando, como ele sempre diz, “do outro lado do balcão, o lado do mundo real”.

O fato é que meu pai sempre demonstrou uma profunda indignação com a Administração Pública, referindo-se a ela como uma máquina pesada, muito cara e

ineficiente, que drena os tributos de quem produz e pouco entrega à sociedade. Contraditoriamente, sempre me incentivou a fazer parte desta máquina, numa clara expressão de conformismo com uma realidade que, na perspectiva dele, não apresentava margem para mudança. Com efeito, tanto meu pai quanto a obra de Suassuna carregam o espírito de seu tempo, no qual era predominante um modelo de gestão burocrática do Estado, moroso e com um fim em si mesmo, pouco preocupado com a entrega ao cidadão (PEREIRA, 1996).

Nas últimas três décadas, todavia, tem se debatido de forma mais enérgica no Brasil a eficiência da máquina administrativa do Estado em relação ao seu cliente por excelência: o povo brasileiro (CHAVES et al., 2015). A partir do paradigma da gestão pública gerencial, a Ciência Administrativa tem se valido de conceitos há muito conhecidos no âmbito da gestão empresarial para repensar processos e modelos na gestão das organizações públicas (PEREIRA, 1996; PALUDO, 2013).

Contribuiu para a consolidação de um movimento teórico sobre os temas de Estado e gestão pública o denominado “Campo de Públicas”, área de estudos multidisciplinar das Ciências Humanas e Sociais que se desenvolveu a partir dos anos 2000, cujo objeto comum são os temas relativos à gestão da coisa pública (PIRES et al., 2014). Muito embora tenha se desenvolvido a partir da clássica disciplina acadêmica de Administração Pública, o campo atualmente congrega diversos outros cursos em níveis educacionais variados, do técnico à pós-graduação.

O desenvolvimento de um campo teórico voltado para a pesquisa em práticas gerenciais no âmbito do Estado tem proporcionado a ampliação de discussões sobre o papel das clássicas disciplinas de Ciências Sociais aplicadas ao âmbito empresarial, fazendo criar novos nichos de estudo específicos para os assuntos inerentes à coisa pública. Como resultado, já é observável atualmente maior fôlego acadêmico nas áreas especializadas de Contabilidade Pública, Economia do Setor Público e Direito Administrativo, em que atuam os profissionais generalistas das Ciências Contábil, Econômica e Jurídica, respectivamente (KANAANE et al., 2010).

Nesse mesmo sentido, tem sido cada vez maior a preocupação do Estado com o controle interno de seus atos e fatos administrativos, normativos e contábeis, a fim de garantir a transparência, confiabilidade e segurança jurídica da atuação da máquina estatal. Embora seja considerada típica da Ciência Contábil, a técnica da controladoria tem sido largamente explorada pela Administração na função controle,

possibilitando avaliar os resultados obtidos em face do planejamento, contribuindo para a identificação e eliminação de falhas causadas por erro ou fraude (FLORIANI, 2007; OLIVEIRA, 2014).

O lugar desde onde falo, observo e escrevo neste trabalho é de um servidor público de carreira que atuou por mais de três anos na função de controlador interno de uma autarquia municipal de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, responsável pela gestão da limpeza urbana, coleta e destinação final do lixo da cidade. A partir da minha formação pregressa de nível técnico e tecnológico no Campo de Públicas, tenho defendido que a atividade de controle interno apresenta um grande potencial de identificação de rupturas em processos de execução financeira, na medida em que todos os processos desta natureza têm sua conformidade avaliada pela controladoria, seja prévia, concomitante ou posteriormente.

Pelo lugar privilegiado dentro da fluxo, que permite ao controle interno ter uma visão sistêmica sobre o processo, é urgente a atuação de profissionais administradores na área do controle interno que dominem a metodologia de modelagem, análise e revisão de processos administrativos, a fim de avaliar os fluxos existentes e produzir o adequado *feedback* ao gestor que exerce função de direção.

Com base nesta hipótese, foi identificado - junto à chefia da controladoria do órgão - o processo de execução financeira de pagamentos decorrentes de sentenças judiciais¹ como um processo problemático, que apresentava alto índice de inconformidades. Já se debatia a respeito da necessidade de uma mudança de fluxo no processo, mas até então não havia uma ação concreta para identificar, com método, as rupturas do processo e uma iniciativa de remodelá-lo a fim de torná-lo mais eficiente e alinhado com as boas práticas de controle interno na Administração Pública.

O estabelecimento de um processo organizado e alinhado com os princípios do controle é condição impreterível para assegurar a transparência dos atos administrativos no âmbito do Estado, além de conferir segurança jurídica aos administrados e ao próprio gestor. No caso específico das despesas decorrentes de sentenças judiciais, o respeito aos princípios do controle interno na Administração

¹ Execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais é o nome técnico para o pagamento, na prática, de condenações a credores que processaram o DMLU e aos quais são devidos valores em precatórios ou requisições de pequeno valor (RPV).

Pública, em especial da segregação das funções, tem potencial de garantir uma análise eficiente da exatidão dos cálculos postulados pelos credores, além da correta arrecadação de tributos que incidem sobre essas verbas, o que resulta em resguardo ao erário.

Despesas decorrentes de sentenças judiciais mal administradas são capazes de dilapidar o patrimônio de uma organização e conduzi-la à ruína. No caso do Estado, por tratar-se do dinheiro público, há uma preocupação não só econômica como política no trato com o orçamento, de modo que a identificação de rupturas que possam atrapalhar a eficiência desta atividade geram um impacto de valor muito positivo nas organizações públicas.

A partir da situação relatada, foi estabelecido o problema que orienta esta investigação:

Quais são os pontos no processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU que precisam ser revistos a fim de alinhar o processo às boas práticas de controle interno na Administração Pública?

Para responder à questão-problema, foi traçado o seguinte objetivo geral: Analisar o processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU utilizando a metodologia de gestão por processos. Ato contínuo, emergem os objetivos específicos:

- a) Desenhar o processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU a partir dos relatos dos agentes envolvidos;
- b) Identificar rupturas com base na metodologia da gestão por processos;
- c) Sugerir ações para correção dos problemas identificados e adequação aos princípios do controle interno na Administração Pública.

Não obstante, esta pesquisa se justifica por ser um esforço de contribuir com a revisão e melhoria dos processos administrativos desenvolvidos na área financeira do DMLU, qualificando o uso dos recursos na Administração Pública Municipal de Porto Alegre. Para além da contribuição direta com o órgão em que será realizado o estudo de caso, ressalta-se que se trata de um estudo que aquece o debate e a produção de conhecimento científico na área da Administração Pública, servindo para fortalecer teórica e metodologicamente o Campo de Públicas.

Além disso, o trabalho se justifica por ser um esforço de alinhamento de um processo considerado crítico em função da natureza que as despesas decorrentes

de sentenças judiciais assumem no ordenamento jurídico brasileiro. As decisões judiciais não oferecem margem de discricionariedade aos administradores públicos para pagamento ou não, uma vez que são impostas pelo Poder Judiciário. Esta característica transforma este tipo de despesa em um fator crítico para o equilíbrio financeiro das organizações públicas, razão pela qual é imperioso realizar uma gestão eficiente e inteligente deste tipo de processo.

O alerta sobre a gestão das despesas decorrentes de sentenças judiciais tem sido tema recorrentemente abordado pelos órgãos de controle, conforme se verificará na revisão de literatura. Além disso, o regime de substituição tributária a que os entes públicos estão submetidos emerge como uma obrigação fiscal determinante para atenuar a saída de recursos do erário. Quando negligenciadas, mal aplicadas ou mesmo executadas em desalinhamento com os princípios de controle interno, as retenções tributárias deixam de cumprir o seu papel legal, podendo ensejar até mesmo responsabilização do gestor público por renúncia de receita.

Este trabalho é uma iniciativa de trazer ao debate a importância da gestão deste tipo de despesa e munir os administradores públicos com ferramentas teóricas e metodológicas que permitam realizar uma gestão eficiente de tais despesas, em alinhamento com as boas práticas preconizadas pelo controle interno no setor público.

Para além de representar geração de valor para a Administração Pública, é importante ressaltar que o presente trabalho viabiliza estabelecer uma articulação entre conhecimento produzido na universidade e a sociedade, gerando impactos sobre ela e retornando os conhecimentos produzidos à comunidade. Existe vasta legislação interna e externa à Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) que encoraja a articulação entre universidade e a comunidade na qual está inserida, de modo a evitar que o conhecimento científico seja um fim encerrado em si mesmo, mas que possa, outrossim, gerar impacto social e atender demandas concretas.

A Carta da República, em seu artigo 207, estabelece o tripé da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ao qual a atuação das universidades brasileiras obedecerá (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBN) enumera no artigo 43 as finalidades da educação superior, dentre elas:

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a **participação no desenvolvimento da sociedade brasileira**, e colaborar na sua formação contínua;

[...]

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, **prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade**; [...] (BRASIL, 1996, grifo meu)

Pontue-se que o Estado brasileiro tem lançado mão de mecanismos institucionais para a produção de pesquisa em gestão pública, difusão de conhecimentos e qualificação de servidores públicos na figura das escolas de governo, cujo expoente máximo é a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada em 1986, cujo estatuto define entre suas finalidades:

VI - fomentar e desenvolver pesquisa, inovação e difusão do conhecimento, prioritariamente no âmbito do Poder Executivo federal, principalmente nas áreas de:

- a) administração pública;
- b) administração fiscal e fazendária;
- c) economia e regulação;
- d) serviços públicos; e
- e) políticas públicas;

VII - apoiar, promover e executar ações de inovação destinadas à modernização e à desburocratização da gestão pública [...]. (BRASIL, 2020)

Cada ente da federação, no entanto, possui autonomia para instituir suas próprias escolas de governo ou celebrar parcerias que produzam ou fomentem pesquisa e qualificação funcional em suas próprias estruturas administrativas, respeitada a autonomia dos entes. Destaca-se, no Município de Porto Alegre, a existência da Escola de Gestão Pública (EGP), criada em 2003.

Além de aspectos normativos gerais, verifica-se que o estatuto da própria UERGS prevê como missão institucional desta universidade a promoção do desenvolvimento regional sustentável através da formação de recursos humanos qualificados, da geração e da difusão de conhecimentos e tecnologias capazes de contribuir para o crescimento econômico, social e cultural das diferentes regiões do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

Cita-se, também, o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Administração Pública da UERGS (2015), elaborado em alinhamento com as Diretrizes Curriculares Nacionais instituídas pela Resolução nº 01/2014 do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2014), que estabelece como um dos objetivos deste curso de

graduação “capacitar profissionais para contribuir no aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelo Estado e pela Sociedade Civil, instrumentalizando-os para otimizar recursos públicos disponíveis” (UERGS, 2014, p. 26).

Conforme se observa, há uma legislação que incentiva a produção de conhecimento para a qualificação da Administração Pública no Brasil. A própria normativa da universidade e a organização curricular e pedagógica do curso, portanto, convergem para a formação de profissionais capacitados para lidar com problemas reais e ser capaz de propor soluções que contribuam para a otimização de recursos na Administração Pública e o desenvolvimento tecnológico da sociedade em geral.

No capítulo a seguir será apresentado o referencial teórico utilizado na presente pesquisa, a fim de situar o leitor sobre as discussões teóricas em torno da gestão por processos, pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais e controle interno na Administração Pública. O terceiro capítulo se dedica a apontar os caminhos metodológicos adotados no estudo.

No capítulo quatro serão descritos, respectivamente, a caracterização da organização na qual foi realizado o estudo de caso e a análise dos dados coletados. Por fim, o quinto capítulo se dedica aos resultados e discussões, seguido das considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho se propõe a analisar quais os pontos no processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU que precisam ser revistos a fim de alinhar o processo às boas práticas de controle interno na Administração Pública. Para atingir este objetivo, buscou-se estabelecer um referencial bibliográfico básico para se compreender os conceitos que sustentam o problema de pesquisa.

Dividido em três seções, este capítulo abordará na primeira parte a gestão por processos enquanto conceito e metodologia aplicada à gestão. A segunda seção pretende situar o leitor sobre o processo de despesas decorrentes de sentenças judiciais, objeto de análise da pesquisa. Por fim, são trazidos os referenciais sobre controle interno na Administração Pública, haja vista que é a partir deste prisma que o processo será avaliado.

2.1 GESTÃO POR PROCESSOS

A literatura administrativa conceitua o processo como um conjunto de atividades sequenciais que são capazes de transformar os insumos em produtos ou serviços úteis às necessidades e viáveis aos consumo de clientes internos e externos de uma organização (CAVALCANTI, 2017). Na medida em que as empresas se estruturam tradicionalmente de forma departamentalizada, as atividades desempenhadas por cada setor tendem a ser executadas de maneira isolada dos demais, de modo que a noção do todo pode ficar comprometida e, conseqüentemente, afetar a eficiência e economicidade do processo.

Para Tadeu Cruz (2015), processo é a transformação de insumos em resultados para os clientes a partir de um ambiente organizacional composto de pessoas e ferramentas estruturadas por regras, normas e procedimentos padrão que conduzem todas as etapas do trabalho até o resultado pretendido. A Association of Business Process Management Professionals (ABPMP, 2013, p. 35), por sua vez, define o processo como um conjunto de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados.

Em que pese as diversas definições presentes na literatura, todas convergem para o entendimento de que o processo envolve entrada de insumos (*inputs*), transformação por pessoas ou coisas padronizadas por normas, e entrega de resultados (*outputs*). Todos os níveis de uma organização possuem atividades agrupadas em processos que recebem entradas e disponibilizam saídas. Assim como é necessária a gestão de pessoas, de finanças, de marketing, de materiais e das operações/serviços de uma organização, é fundamental que exista uma gestão dos processos, que deve acontecer de maneira transversal.

Há que se diferenciar, todavia, a “gestão de processos” da “gestão por processos”. A primeira consiste pura e simplesmente na atividade de gerenciamento dos processos organizacionais, nela contidas as tarefas de mapeamento, acompanhamento e avaliação (DAVENPORT, 1994). Já a gestão por processos é um paradigma de gestão que posiciona os processos de negócio no centro da organização, reconhecendo sua importância para a eficiência da empresa e para a agregação de valor para o cliente (GONÇALVES, 2015).

Ainda sobre o tema, Sordi (2008) pontua que a gestão de processos tem abrangência mais reduzida, representando um estilo de gerenciamento com foco essencialmente na operação, ao passo que a gestão por processos é uma abordagem administrativa que se utiliza de uma metodologia própria, com o propósito de orientar todas as atividades da organização ao foco nos processos. O autor esclarece que a esmagadora maioria das organizações adota uma arquitetura de negócio baseada em funções, cujo paradigma se consolidou a partir da especialização de profissionais em torno de competências segmentadas em departamentos por funções de trabalho, o que favorece a ocorrência de “silos funcionais” (SORDI, 2008, p. 37, 38).

O conceito tradicional de funções empresariais encontra origem na teoria da Administração Científica na década de 1920, quando Frederick Taylor propôs o agrupamento de profissionais especializados em torno de competências comuns como uma medida para aumentar a produtividade da organização (CHIAVENATO, 2014, p 57). Exemplos típicos de áreas funcionais das empresas são: produção, financeiro, materiais, recursos humanos, vendas, e assim por diante.

Com as novas dinâmicas do capitalismo tecnocientífico, a Reengenharia surge como uma resposta de revisão do modelo de gestão empresarial clássico a partir da identificação dos processos de negócio. Este movimento importou

conceitos e técnicas de diversas áreas do conhecimento, em especial das práticas de gerenciamento operacional oriundas da Engenharia de Produção (HAMMER, 1999).

Sobre este aspecto, Sordi (2008) explica que, em que pese exista um novo paradigma teórico orientado por processos, apenas algumas poucas empresas alteraram completamente seu modelo de gestão convergindo para isso, prevalecendo, na esmagadora maioria das corporações, uma estrutura mista função-processo. Assim, as áreas funcionais tradicionais dão apoio operacional à execução dos processos de negócio:

As empresas que estruturaram sua gestão e operação por meio de processos de negócios passaram a ser rotuladas como empresas "orientadas a processos", enquanto as tradicionais, apenas gerenciando e operando por meio de áreas funcionais, passaram a ser denominadas como "baseadas em funções". As organizações tradicionais de grande porte "orientadas a processos" não deixam de ter suas áreas funcionais, embora objetivos, produtos e serviços, métricas, fluxo de atividades e demais aspectos gerenciais sejam definidos e analisados dentro da visão de processos de negócios. (SORDI, 2008, p. 38)

O Quadro 1 apresenta as características típicas da gestão funcional em comparação à gestão por processos de acordo com cada aspecto da organização:

Quadro 1- Características da gestão funcional x gestão por processos

Características analisadas	Gestão funcional	Gestão por processos
Alocação de pessoas	Agrupados junto aos seus pares em áreas funcionais	Times de processos envolvendo diferentes perfis e habilidades
Autonomia operacional	Tarefas executadas sob rígida supervisão hierárquica	Fortalece a individualidade dando autoridade para tomada de decisões
Avaliação de desempenho	Centrada do desempenho funcional do indivíduo	Centrada nos resultados do processo de negócio
Cadeia de comando	Forte supervisão de níveis hierárquicos superpostos	Fundamentada na negociação e colaboração

Capacitação dos indivíduos	Voltada ao ajuste da função que desempenham/ especialização	Dirigido às múltiplas competências da multifuncionalidade requerida
Escala de valores da organização	Metas exclusivas de áreas geram desconfiança e competição entre as áreas	Comunicação e transparência no trabalho gerando clima de colaboração mútua
Estrutura organizacional	Estrutura hierárquica, departamentalização/ vertical	Fundamentada em equipes de processos/horizontal
Medidas de desempenho	Foco no desempenho de trabalhos fragmentados das áreas funcionais	Visão integrada do processos de forma a manter uma linha de agregação constante de valor
Natureza do trabalho	Repetitivo e com escopo bastante restrito/ mecânico	Bastante diversificado, voltado ao conhecimento/ evolutivo-adaptativo
Organização do trabalho	Em procedimentos de áreas funcionais/ mais linear	Por meio de processos multifuncionais/ mais sistêmico
Relacionamento externo	Pouco direcionado, maior concentração no âmbito interno	Forte incentivo por meio de processos colaborativos de parcerias
Utilização de tecnologia	Sistemas de informação com foco em áreas funcionais	Integração e “orquestração” dos sistemas de informação

FONTE: LAURINDO E ROTONDARO, 2011, p. 32-33

A metodologia BPM (*Business Process Management*), em português, gestão por processos de negócios, é um conjunto de práticas que têm como objetivo a modelagem de processos de uma organização, a fim de identificar vícios e providenciar melhorias. Conforme Baldam (2009), a execução do BPM passa pelas seguintes etapas:

1. Mapeamento dos processos da organização: definição das prioridades e dos planos de ação, compreensão do ambiente interno e externo, elaboração de um

mapa de contexto dos setores e processos que se estabelecem entre eles, definição de processos-chave para os objetivos organizacionais;

2. Modelagem e otimização dos processos: desenho dos processos da maneira como são feitos na instituição (*as it is*) e sugestão de como devem ser (*to be*), identificação de rupturas a serem melhoradas, adoção de melhores modelos de referência;

3. Implantação dos processos: organização nova implantação, alinhamento recursos informacionais, coordenação de pilotos da solução, estabelecimento de indicadores de melhoria.

Hammer (1999) defende que a metodologia BPM é capaz de criar processos de alto desempenho na medida em que identifica mecanismos para torná-los mais velozes, acurados, flexíveis e com maior aproveitamento de ativos, tornando-os menos custosos. Nesse sentido, o BPM é uma ferramenta altamente eficiente para mapear processos, apurar falhas e sugerir melhorias, garantindo a manutenção de processos atualizados, integrados e eficientes que geram valor em diversos setores da organização.

A linguagem BPMN (Business Process Management Notation), ou notação BPM, é um formato de modelagem de processos estabelecido como padrão, para que todas as áreas da organização ou mesmo *stakeholders* externos possam compreender os processos desenhados sem a necessidade de outros recursos (ABPM, 2013). O uso da BPMN como padrão internacional propicia que qualquer gestor, de qualquer setor e em qualquer lugar do mundo possa ler o fluxo do processo e suas variações sem necessidade de explicações adicionais, de modo que a notação “fale por si” (ESCOBAR, 2015, p. 91).

A metodologia BPM é uma das mais utilizadas na abordagem administrativa de gestão por processos, que por sua vez tem origem da Teoria Geral de Sistemas (TGS), teoria administrativa proposta pelo biólogo húngaro Ludwig Von Bertalanffy na década de 1920. A TGS surgiu como uma crítica à abordagem científica predominante à época, que tendia a separar os sistemas da organização para sua análise em partes, negligenciando o todo (BALDAM, 2009).

Chiavenato (2014, p. 476) defende que o diferencial da abordagem sistêmica nas organizações reside na adoção de uma visão holística, adotando como premissa que as partes são diferentes do todo, ainda que sejam interdependentes. Da mesma

maneira, se admite que o todo organizacional se relaciona com seus departamentos e também com o ambiente externo, de modo que a realidade é complexa, exigindo soluções complexas.

Ferreira (2013) destaca que os benefícios da gestão por processos se estendem por todos os níveis da organização, do estratégico ao operacional, permitindo que ela se desenvolva mais e melhor, na medida em que viabiliza que ela opere muito além de seu desempenho básico. Nas palavras do autor, a abordagem

direciona os esforços para resultados, por meio da melhoria efetiva dos processos essenciais; mudança cultural (de visão por função para visão do todo); facilita a gestão do conhecimento organizacional; permite a compreensão de como as coisas são feitas na organização, revelando problemas, estrangulamento e ineficiências; redução de custos (retrabalho e problemas logísticos, por exemplo) e conflitos; aumento da satisfação dos clientes ou usuários (cidadãos e colaboradores); concentra o foco no que realmente interessa; facilita a gestão das competências; proporciona flexibilidade organizacional [...] (FERREIRA, 2013, p.22)

A gestão por processos, nesse sentido, é uma iniciativa de mobilização de pessoas e recursos para otimizar os ganhos em uma organização, a partir de melhorias e inovações nos processos de trabalho nela desenvolvidos. A literatura tem apontado abundantemente que a adoção desta abordagem possibilita a criação de uma cultura forte e inspiradora para os colaboradores, na medida em que permite acolher ideias, transformar significativamente os processos e gerar valor real para os clientes.

Na seção seguinte são abordadas as despesas decorrentes de sentenças judiciais.

2.2 PAGAMENTO DE DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

No ordenamento jurídico brasileiro qualquer pessoa, física ou jurídica, pode ser condenada judicialmente a pagar valores a credores em decorrência de processos judiciais. Quando o demandado é a Administração Pública, tal pagamento deve ser efetuado por meio do cumprimento de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor (RPV). O pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais por parte do Estado advém da determinação pelo Poder Judiciário a um ente público em dar cumprimento a decisões transitadas em julgado, nas causas em que a

Fazenda Pública é condenada a pagar valores monetários pleiteados em litígios judiciais (RODRIGUES, 2005, p. 30).

Aquaroli e Costa (2005, p. 265) conceituam precatório mais precisamente como

carta de sentença remetida pelo juiz da causa ao Presidente do Tribunal para que este requirite ao Poder Público, mediante previsão na Lei orçamentária anual, o pagamento de quantia certa para satisfazer obrigação decorrente de condenação das pessoas políticas, suas autarquias e fundações.

Rodrigues (2005), aponta que a figura do precatório foi inaugurada no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição Federal de 1934. Até então, não existia legislação constitucional sobre o tema que desse garantia ao credor da Fazenda Pública, ficando a critério do Poder Executivo efetivar o pagamento e do Poder Legislativo abrir os créditos orçamentários correspondentes. Posteriormente, a Constituição de 1946 estendeu o pagamento de precatórios aos estados e municípios, e a de 1967 instituiu a obrigatoriedade de inclusão dos valores devidos em precatórios na previsão orçamentária dos entes públicos, aumentando o compromisso da Administração Pública em honrar os pagamentos aos credores judiciais.

A Carta da República de 1988 trouxe uma regulamentação mais completa sobre os precatórios, distinguindo tratamento entre as naturezas das verbas pleiteadas. A Emenda Constitucional nº 30/2000 introduziu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a figura da Requisição de Pequeno Valor (RPV), a ser paga no prazo máximo de 60 dias após a expedição, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 37/2002, que instituiu o valor máximo de quarenta salários-mínimos para ser considerada RPV perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, e trinta salários mínimos perante a Fazenda dos Municípios. O limite para RPV, na Fazenda Nacional, foi instituído pela Lei nº 10.259/2001, fixando o valor máximo de sessenta salários mínimos (FAIM FILHO, 2014).

O Quadro 2 sintetiza os valores máximos para enquadramento em RPV, conforme a legislação vigente:

Quadro 2-Valores limite para enquadramento em RPV por ente federativo

Ente público	Salários mínimos	Valores em junho/2023
União	60	R\$ 79.200,00
Estados e Distrito Federal	40	R\$ 52.800,00
Municípios	30	R\$ 39.600,00

Fonte: elaborado pelo autor

Nesse sentido, quando qualquer pessoa física ou jurídica processa o Estado pleiteando valores monetários e resta vencedora da causa, torna-se credora da Fazenda Pública por meio de precatório ou RPV, de acordo com os valores limite estabelecidos em lei. Em que pese exista atualmente a garantia constitucional do pagamento, os precatórios devem ser pagos em ordem cronológica, ressalvadas prioridades legais mais recentemente instituídas (idade e doença, por exemplo), o que pode levar muito tempo até que o credor obtenha seu pagamento.

As RPs são uma alternativa interessante ao credor neste contexto de longos prazos de espera, uma vez que devem ser pagas em até 60 dias. Nestes casos, pode sempre o demandante optar por abrir mão do valor excedente ao limite instituído para RPV e receber seus créditos com maior brevidade, o que, a depender do vulto da conta, pode não ser vantajoso.

No âmbito do Estado, todos os eventos que resultam em ações concretas na realidade necessitam ser materializados a fim de que qualquer indivíduo, agente público ou não, possa verificar os procedimentos adotados que culminaram na decisão da autoridade competente, e mesmo questioná-los. Este conjunto de etapas, escolhas, procedimentos e decisões são materializadas através do processo administrativo, que é o procedimento que legitima o ato administrativo (MEIRELLES, 2016).

Existe vasta discussão doutrinária e jurisprudencial no campo do Direito a respeito da teoria do processo administrativo, que encontra raízes no Direito Processual Civil. Ao passo que a teoria clássica do processo pressupõe partes interessadas e natureza litigante, sendo a garantia ao contraditório uma das características elementares da existência do processo, admite-se que, no caso do processo administrativo, há uma formalização dos atos praticados pelos agente públicos no uso de suas atribuições e poderes na estrutura administrativa do Estado (MARTINS, 2004).

Bandeira de Mello (2001, p. 343, 344) conceitua o ato administrativo como “declaração do Estado ou de quem lhe faça às vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.” Para Marques (1997, p. 348-349), os atos administrativos - coordenados numa série sucessiva com fim determinado - configuram um processo administrativo. O autor defende ainda que a expressão mais correta seria “procedimento administrativo”, haja vista que o termo processo remete simbolicamente à instância do Poder Judiciário.

Cada ente da federação possui autonomia para instituir sua própria regulamentação a respeito do processo administrativo, respeitados os princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. No Município de Porto Alegre, o processo administrativo é regulamentado pela Lei Complementar nº 790/2016, que estabelece as normas gerais a serem seguidas por toda a Administração Pública Municipal.

Os procedimentos administrativos específicos são regulamentados por normas infralegais - Decretos, Instruções Normativas e Ordem de Serviço - por tipo de processo, emitidos pelos órgãos competentes para tanto. No caso dos processos de execução de despesas públicas, existem diversas Instruções Normativas emitidas pela Controladoria-Geral do Município que determinam o rito administrativo a ser seguido para cada tipo de despesa, obedecida a legislação orçamentária.

A Lei de Orçamento Público define os estágios da despesa pública, quais sejam empenho, liquidação e pagamento. Conforme o *caput* da lei:

Art. 58. O **empenho** de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

[...]

Art. 63. A **liquidação** da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

Art. 64. A ordem de **pagamento** é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. (BRASIL, 1964, grifos meus)

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), toda despesa executada deve sempre ter os recursos previamente empenhados

(comprometidos), pois é através da nota de empenho que se cria uma obrigação entre o Estado e o seu credor, condicionado o pagamento à comprovação da prestação do serviço, entrega do produto ou satisfação do instrumento contratual. Verificado o atendimento aos requisitos solicitados pela Administração Pública, o empenho é liquidado, tornando líquida e certa a obrigação do Estado em relação ao credor. O estágio final, o pagamento, consiste na transferência de recursos do erário para o credor, completando as etapas da despesa pública (STN, 2021, p. 110, 111).

A mesma lei de Orçamento Público traz também em seu artigo 67 a forma como serão processados os pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais, evidenciando o tratamento privilegiado que a legislação confere a este tipo de compromisso financeiro, que necessita de uma dotação orçamentária própria para suportá-la:

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim. (BRASIL, 1964)

Pelo tratamento que tem recebido no ordenamento jurídico brasileiro, as despesas decorrentes de sentenças judiciais apresentam um alto potencial de risco ao equilíbrio financeiro das contas públicas, uma vez que o administrador público não possui a discricionariedade para honrar ou não com tal compromisso financeiro, devendo sempre dispor de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas. Não havendo recursos disponíveis, o Poder Judiciário tem o condão de efetuar bloqueios judiciais diretamente nas contas bancárias do ente, situação que fere o fluxo da despesa pública, uma vez que resulta em alteração patrimonial sem o devido empenho prévio e liquidação da despesa.

Em Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR) emitida pelo Tribunal de Contas da União em 2022, a corte de contas federal aponta uma série de áreas que representam ameaça ao equilíbrio fiscal, jurídico e administrativo no âmbito da União. Um dos pontos críticos identificados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) foram as despesas públicas demandadas por judicialização, em especial os pagamentos indevidos:

Os prejuízos financeiros ocorridos anualmente com pagamentos indevidos têm potencial de interferir no equilíbrio fiscal do país, na confiança dos cidadãos no governo, além de gerar custos extras com processos administrativos e judiciais destinados ao seu ressarcimento. A combinação desses fatores e complexidade das

medidas a serem empreendidas para solução dos problemas constatados tornam esses pagamentos um alto risco para a Administração Pública federal. (TCU, 2022, p. 18)

Guardadas as proporções e competências entre as esferas federal e municipal, as despesas decorrentes de sentenças judiciais representam um fator crítico na Administração Pública na medida em que são despesas obrigatórias, que oferecem pouca margem de negociação, com alto potencial de drenagem dos recursos públicos e também de impactos na imagem do Estado em relação aos cidadãos contribuintes.

Conforme se verifica na literatura, a questão da alta demanda por judicialização contra o Estado é um problema muito mais complexo, que não é o objeto principal de estudo deste trabalho. Esta pesquisa se limitará a analisar a gestão dos processos de pagamento deste tipo de despesa em uma entidade pública municipal a partir de boas práticas de controle interno, conforme será tratado na seção seguinte.

2.3 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controladoria é definida por Arlete Floriani (2007, p. 30) como o ramo da Ciência Contábil que se ocupa do controle financeiro e orçamentário, a fim de facilitar o acesso a dados e informações contábeis de uma empresa. A controladoria serve também como um mecanismo para garantir que as demonstrações contábeis sejam produzidas com base em informações fidedignas, produzidas e registradas com rigor nos procedimentos.

Em que pese seja concebida como uma atividade típica da Ciência Contábil, Borges (2020) defende que a controladoria também ocupa papel importante no âmbito da Ciência Administrativa no escopo da função controle, que se ocupa de avaliar se as funções de organização e de execução estão produzindo os resultados buscados pelo planejamento e se estão atendendo os objetivos organizacionais. Assim, a controladoria ou controle interno é a atividade que efetua o controle de conformidade de processos administrativos e contábeis, com o objetivo de subsidiar decisões de gestão.

O dicionário Aurélio define controle como “ato ou poder de controlar, fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, etc, para que não se desviem de normas preestabelecidas” (AURÉLIO, 1988, p. 136). Na Ciência Administrativa, o controle é a quarta função da Administração (planejamento, organização, direção e controle), e consiste em medir o desempenho a fim de assegurar que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos sejam realizados (OLIVEIRA & D’ÁVILA, 2002).

Idalberto Chiavenato (2014) ensina que toda organização requer um sistema básico de controles para aplicar recursos financeiros, desenvolver pessoas, analisar seu desempenho e avaliar a produtividade operacional, classificando-os como prévios, concomitantes e posteriores, que possuem natureza respectivamente preventiva, detectiva e corretiva. Cabe ao administrador instituir e direcionar os controles que considera relevantes, considerando dados baseados em evidências e de acordo com os objetivos a que se propõe.

Na Administração Pública brasileira o controle é inaugurado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, com atribuições de racionalizar a administração mediante simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicações de métodos na definição de procedimentos (BORGES, 2020). Atualmente, o controle encontra previsão no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo através dos Tribunais de Contas, e o controle interno a ser exercido pelas controladorias de cada órgão:

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Há profícuo debate no Direito Administrativo sobre o conceito e limites entre controle interno e externo. Hely Lopes Meirelles (2016, p. 636) define controle interno como “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Bandeira de Mello (2001, p. 929), por outro lado, defende que “o controle interno refere-se a todo e qualquer controle exercido no âmbito de um mesmo Poder, ainda que entre pessoas jurídicas diferentes”.

Apesar de a doutrina não ser unânime, é pacífico que, no viés da Administração Pública, uma controladoria faz parte da atividade regular do Estado, distribuída entre todos os órgãos de um ente com vistas a atender os controles administrativo, financeiro, contábil e patrimonial. A auditoria interna, por sua vez, seria uma atividade específica e isolada de controle, e na estrutura organizacional se apresenta como um órgão centralizador de todas as atividades de controle interno que ocorrem no ente público, como se fosse o topo de uma pirâmide (OLIVEIRA, 2014, p. 199).

Assim, o controle interno seria o conjunto de normas, rotinas e procedimentos adotados por todas as unidades administrativas, tais como manuais, segregação de funções, atribuições organizacionais e limitações de acesso, a fim de coibir erros, fraudes e ineficiência. O sistema de controle interno seria o funcionamento integrado de todos os mecanismos de controle, e a auditoria interna é a técnica utilizada para avaliar a eficiência do controle interno (FLORIANI, 2007).

Para operar de maneira eficiente na Administração Pública, o controle interno é regido por princípios que servem como parâmetros aos seus sistemas de aplicação, compondo uma espécie de guia de normas gerais, que servem para orientar as medidas e cultura de controle interno nas organizações públicas (BLUMEN, 2015). William Attie (1998) e Rodrigo Castro (2014) enumeram sete princípios do controle interno na Administração Pública, a saber:

1. Princípio da segregação das funções: orientação de que as funções administrativas não sejam realizadas pelo mesmo agente público, conhecido popularmente pela regra do “quem faz não controla” (ATTIE, 1998).
2. Princípio da independência técnico-funcional: prerrogativa de que os agentes de controle interno ou externo não dependam dos agentes executores para exercerem suas atribuições.
3. Princípio da relação custo-benefício: diretamente relacionado ao princípio subjetivo da economicidade, determina que o custo do controle interno jamais pode ser superior ao da execução da atividade controlada.
4. Princípio da qualificação adequada: se refere à necessidade de que o controle interno na Administração Pública seja exercido por equipe

multidisciplinar, dada a amplitude da atuação do Estado, que envolve os mais variados campos do conhecimento científico.

5. Princípio da aderência às normas: derivado do princípio da legalidade, pressupõe-se que os órgãos públicos orientem sua gestão sempre em conformidade com a legislação vigente e demais normas infralegais, inclusive manuais de operações.
6. Princípio do controle sobre transações: diz respeito à confiabilidade das informações e demonstrações contábeis, para que reflitam fielmente a situação financeira da entidade pública.
7. Princípio da capacitação e rodízio de funcionários: preconiza que o corpo técnico do controle interno deve ter capacitação contínua a fim de manter conhecimento técnico adequado para exercer suas funções. Além disso, orienta o rodízio de servidores entre diversas funções do controle interno para que o conhecimento não fique concentrado em determinados grupos.
8. Princípio da documentação: relacionado ao princípio da publicidade e à teoria do processo administrativo, remete à necessidade de que os fatos e atos administrativos sejam documentados e registrados em um processo, possibilitando posterior auditoria.

Para além dos princípios do controle interno na Administração Pública, será utilizado para análise neste trabalho o instituto da substituição tributária como um ponto crítico para os objetivos estratégicos da organização, sendo necessário, portanto, sua definição. Não temos a pretensão, contudo, de aprofundar o tema, haja vista que o assunto é matéria de Direito Tributário que encontra vasto debate na literatura a respeito de sua aplicabilidade ou não a determinados tributos (ALVES, 2008).

Segundo Tristão (2003, p. 149), “a substituição tributária a é um mecanismo legal que permite ao município atribuir ao tomador de serviços, a obrigação de reter o imposto e, posteriormente, recolhê-lo ao tesouro municipal. Deste modo, o tomador de serviços passa a atuar como colaborador no combate à sonegação fiscal.” Assim, este instituto possibilita que a fazenda pública, ao efetuar pagamentos

a terceiros que ensejem fato gerador de tributos de competência municipal, desconte o valor do tributo diretamente na fonte pagadora.

Além da substituição tributária existe o instituto da substituição previdenciária, que não será utilizado em sentido no estrito na análise, mas que merece ser caracterizado porque também está presente em alguns casos que ocorrem no DMLU. Tal distinção se faz necessária porque o recolhimento à previdência social não tem natureza de tributo, e sim caráter contributivo previdenciário, razão pela qual apresenta algumas especificidades que não serão abordadas no presente trabalho.

A substituição previdenciária, à semelhança da primeira, transfere ao empregador o dever de reter a contribuição do funcionário ao Regime Geral da Previdência Social (TRISTÃO, 2003), de modo que quando a Administração Pública Municipal atua como empregadora em relações de trabalho diretas ou indiretas, está obrigada a efetuar tais retenções. Cabe ao controle interno zelar pela correta aplicação das alíquotas e hipóteses de incidência deste mecanismo, visto que, quando mal aplicadas ou executadas em desalinhamento com os princípios de controle interno, as retenções tributárias podem gerar responsabilização do gestor público por renúncia de receita.

Conforme se verifica, a literatura atribui os procedimentos e técnicas de controle interno à Ciência Contábil. Porém, cada vez mais a Ciência Administrativa tem se valido das informações produzidas pelas técnicas de controladoria na função administrativa de controle, produzindo *feedbacks* e apontamentos gerenciais que auxiliam o gestor no mapeamento de riscos e revisão de processos administrativos, representando atualmente uma boa prática em Administração Pública.

A instituição do controle interno na Administração Pública, destarte, serve como um mecanismo de monitoramento de resultados e de boas práticas administrativas, de modo a garantir a segurança jurídica dos atos praticados pelo Estado e o equilíbrio financeiro do erário mediante a aplicação responsável e eficiente dos recursos públicos. É a partir do viés das boas práticas de controle interno que este estudo de caso se propõe a analisar e revisar o processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais.

No capítulo seguinte serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem abordagem qualitativa, uma vez que tem como objeto de estudo as relações entre as pessoas e suas atividades administrativas precípuas que, combinadas, compõem os processos de trabalho da organização. Conforme Silveira e Córdova (2009, p. 34), “os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens.”

Seria inviável quantificar as variáveis que impactam o objeto de análise deste trabalho, pois são as competências, juízos de valor e relações de poder entre os setores e seus profissionais que determinam a fluidez e a conformidade dos processos. A abordagem qualitativa, portanto, permite compreender as especificidades de cada indivíduo e setor hierárquico no trato com o processo de trabalho, permitindo identificar outros fenômenos que afetam a tramitação do mesmo que fogem às atribuições padrão de cada agente.

Em relação aos objetivos propostos, esta pesquisa se classifica como descritiva, pois visa descrever densamente um processo de trabalho realizado na organização estudada, a fim de se obter uma perspectiva ampla que possibilite propor melhorias e otimização de recursos organizacionais. Antonio Carlos Gil (2002, p. 42) preceitua que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”

O procedimento de análise a ser utilizado é o estudo de caso, que tem como principal característica a proposta de um estudo intensivo sobre todos os aspectos possíveis relacionados a determinado fenômeno (FACHIN, 2006). Pretende-se, assim, compreender o processo de trabalho em seu contexto concreto, a partir da experiência dos indivíduos, para se ter condições de realizar uma análise que atenda, de fato, as suas necessidades reais de melhoria.

Como técnica de coleta de dados, adotamos a entrevista com grupos focais, cujo objetivo principal é estimular os participantes a discutir um assunto de interesse comum em um debate aberto sobre o tema, com a moderação do pesquisador (BONI & QUARESMA, 2005). A partir desta técnica, foi estabelecido inicialmente um grupo focal com todos os servidores da área financeira, totalizando 15 pessoas, que

teve como objetivo o levantamento das informações sobre a tramitação do processo e identificação dos servidores que atuavam diretamente com o objeto estudado.

A entrevista foi realizada com o segundo grupo, com 8 pessoas, contendo somente servidores atuantes no processo, ainda que em diferentes etapas e setores. Todos os integrantes deste grupo focal participaram de uma conversa guiada pelo roteiro no apêndice A, na qual cada agente trouxe as perspectivas de problemas e melhorias desde o seu lugar de atuação no processo. O Quadro 3 mostra o perfil de cada participante de acordo com o setor de lotação e a atividade que exerce no processo.

Quadro 3- Perfil de participantes da pesquisa

Participante	Setor	Atividade
Participante 1	Diretoria Financeira	ordenar a despesa
Participante 2	Diretoria Financeira	elaborar memória de retenções
Participante 3		
Participante 4	Seção de Execução de Despesas	empenhar e liquidar a despesa
Participante 5		
Participante 6		
Participante 7	Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública DMLU	verificar conformidade e efetivação do empenho e da liquidação
Participante 8	Tesouraria	realizar o pagamento

Fonte: elaborado pelo autor

Entendemos que a entrevista em grupo é especialmente relevante para o objetivo proposto, uma vez que ela proporciona aos participantes levarem em conta os pontos de vista dos demais para a formulação de suas respostas e também comparar suas experiências com as dos outros. Esta característica possibilita ao pesquisador captar rupturas e melhorias identificadas no grande grupo que podem passar despercebidas quando são realizadas entrevistas individuais ou segmentadas por setor (BAUER & GASKELL, 2002).

Considerando os aspectos éticos da pesquisa envolvendo seres humanos, o presente estudo foi encaminhado previamente ao Comitê de Ética em Pesquisa

(CEP) da UERGS e também da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a partir de submissão na Plataforma Brasil. Os dados da pesquisa só foram coletados após aprovação pelo CEP no mês de maio de 2023, por meio de parecer consubstanciado, acostado no apêndice D.

Todos os participantes foram informados sobre seus direitos em relação à participação na pesquisa, e só foram entrevistados mediante assinatura no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), cujo modelo consta no apêndice C. A Instituição onde foi realizada o estudo também foi informada de todas as etapas e procedimentos de pesquisa, e aceitou participar do estudo conforme o Termo de Consentimento reproduzido no apêndice B.

Conforme o Conselho Nacional de Saúde, toda pesquisa envolvendo seres humanos oferece riscos, ainda que mínimos. Os riscos relacionados a este estudo podem envolver sentimento de desconforto ou exposição perante o seu grupo ao responder algumas perguntas, tendo em vista a complexidade da interação entre os setores da organização. Além disso, a participação na entrevista pode causar cansaço ou enfado devido à profundidade de análise de um único processo. Em razão disso, foi destacado junto aos participantes o seu direito de retirar-se da entrevista ou seu consentimento com ela a qualquer tempo, sem qualquer sanção.

Os benefícios relacionados à participação envolvem a colaboração para o avanço do campo teórico de estudos em Administração Pública, melhoria de processos de trabalho no DMLU e racionalização e otimização de recursos públicos. Não foi previsto nenhum tipo de remuneração aos participantes.

Entendemos que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 466, de 12 de setembro de 2012 e Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, ambas do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à dignidade dos participantes.

O roteiro da entrevista foi construído com o objetivo de identificar qual o fluxo de tramitação adotado até aquele momento para o processo objeto de estudo. A partir dos dados coletados na entrevista em grupo, o processo foi modelado em notação BPMN por meio do software Bizagi Modeler, versão 4.0.0.014. De acordo com a Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás,

o Bizagi Modeler é um software gratuito, desenvolvido pela empresa Bizagi, para modelagem descritiva, analítica e de execução, de processos de negócio utilizando a notação BPMN em consonância com toda a disciplina de BPM. Além de permitir a modelagem dos fluxos de trabalho, suporta a elaboração de uma documentação bastante rica em relação ao processo e permite a publicação de toda esta documentação em alguns formatos diferentes de arquivo, inclusive no formato Web, visando dar maior publicidade às atividades praticadas pelas organizações que prezam pela gestão do conhecimento, bem como as organizações públicas que, além disso, têm que prezar pela transparência dos serviços prestados. (SEGPLAN, [sem ano], p. 5)

Existem diversos softwares de modelagem de processos por notação BPMN disponíveis no mercado, inclusive softwares livres. O Bizagi é o software mais utilizado atualmente, apresentando estabilidade e alta adesão no meio corporativo; Embora tenha código fechado, o Bizagi Modeler oferece download gratuito com suas funções básicas, devendo o usuário comprar a licença do mesmo para usufruir de suas funcionalidades completas. Para a realização deste trabalho, a versão gratuita do software atendeu plenamente aos objetivos propostos.

A análise dos dados coletados foi realizada conforme o referencial teórico apresentado, de modo a identificar se o fluxo adotado apresentavam rupturas passíveis de adequação aos princípios de controle interno na Administração Pública. Para cada ruptura identificada foram propostas medidas de melhoria para o processo a partir de uma matriz de priorização, conforme se verifica nos capítulos a seguir.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta na primeira seção a caracterização da organização onde foi realizada a pesquisa. A segunda seção tratará da análise dos dados levantados no estudo de caso.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

Por conta da característica do processo analisado, cujo foco está na atuação do controle interno, se faz necessário situar o órgão no qual o processo acontece e também a estrutura de controle interno do Município.

O Município de Porto Alegre é um ente público municipal da República Federativa do Brasil, capital do estado do Rio Grande do Sul e também o município mais populoso do estado, com aproximadamente 1,5 milhão de habitantes. Fundado em 26 de março de 1772, tem atualmente 251 anos. Em abril de 2023 o Município de Porto Alegre contava com 13.295 servidores públicos em atividade (QUADRO SÍNTESE, 2023).

A Câmara Municipal é a instituição que representa o Poder Legislativo do ente, enquanto o Poder Executivo é conduzido pela Prefeitura com suas 21 secretarias municipais, quatro autarquias, uma fundação de direito público, duas empresas estatais e uma sociedade de economia mista. O órgão que será caracterizado primeiramente pela relevância no estudo é a Controladoria-Geral do Município (CGM), a unidade central de controle interno municipal, responsável por coordenar as atividades de auditoria e controle administrativo, financeiro e contábil da prefeitura.

A CGM foi criada em 2009 dentro da estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), juntamente com as áreas da receita, tesouro e contabilidade (PORTO ALEGRE, 2009). Ao longo da década de 2010, com o amadurecimento das políticas públicas de transparência e gestão fiscal em todo o país, verificou-se que o controle interno deveria ser desmembrado do órgão de fazenda pública, conferindo-lhe autonomia.

Com efeito, a mesma modificação foi feita em âmbito federal com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), que inicialmente era um departamento diretamente subordinado à Presidência da República. Em 2017 ela foi transformada em Ministério da Transparência e atualmente é um órgão autônomo do Poder

Executivo, com status ministerial. Enquanto o controle interno em âmbito federal se modificava, os demais entes da federação também buscaram estruturar seus órgãos à semelhança da União, em atendimento às políticas de transparência e às sucessivas orientações dos tribunais de contas.

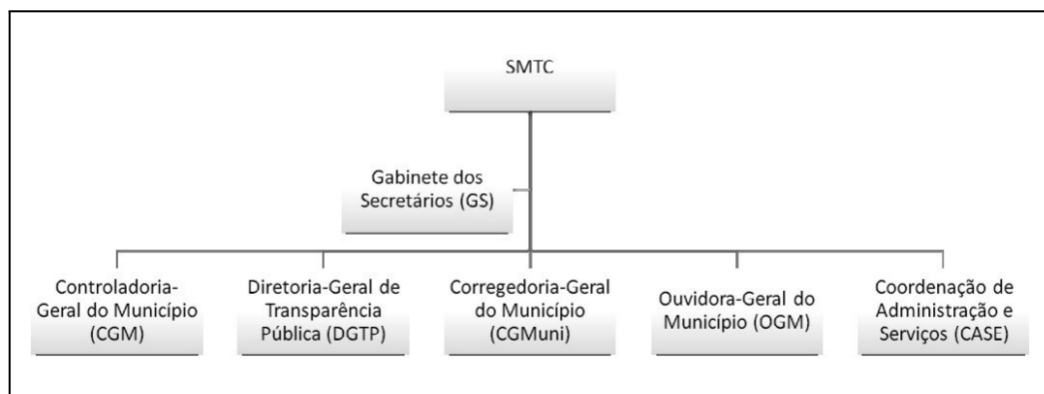
Em 2017 foi feita uma reestruturação administrativa no Município de Porto Alegre, com a extinção e fusão de secretarias. A Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) foi criada nesta oportunidade para estar em alinhamento com as políticas nacionais, pois entende-se que os programas de transparência pública, acesso à informação, ouvidoria pública, controle interno e correção funcional fazem parte do mesmo eixo, pois se complementam .

Conforme a Lei Complementar nº 810 (PORTO ALEGRE, 2017), a CGM detém a competência de fiscalizar a gestão dos sistemas administrativos do Município, incrementar a transparência pública, unificar o sistema de controle interno e realizar interface entre o Município e os órgãos de controle interno e externo.

A estrutura da SMTC se divide em quatro órgãos, com suas respectivas equipes:

- Controladoria-Geral do Município (CGM): órgão central do sistema de controle interno do município, responsável pelas atividades de auditoria e controle administrativo, financeiro e contábil no âmbito municipal, composto pela Divisão de Despesa Pública e Divisão de Auditoria-Geral;
- Diretoria-Geral de Transparência Pública (DGTP): responsável pela gestão do portal da transparência e do sistema de dados abertos e informações ao cidadão, além da carta de serviços;
- Ouvidoria-Geral do Município (OGM): destinado a receber reclamações, elogios, denúncias, críticas e sugestões dos cidadãos e dar os devidos encaminhamentos;
- Corregedoria-Geral do Município (CGMUNI): responsável pelas atividades de correção de agentes públicos municipais, bem como instauração e acompanhamento de processos e inquéritos administrativos e suas respectivas penalidades.
- Coordenação de Administração e Serviços (CASE): unidade de administração de recursos humanos, materiais e contratos da Secretaria.

Figura 1- Organograma SMTC



Fonte: Site oficial da SMTC²

A SMTC integra o eixo de “Gestão” da estrutura organizacional do Município, juntamente com as Secretarias de Planejamento, de Administração, de Governança, de Parcerias, da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Município. Atualmente a SMTC conta com cerca de 100 servidores, sendo a metade lotados na CGM. O órgão funciona no Centro Administrativo da Prefeitura, com exceção das equipes seccionais que atuam no controle interno *in loco* da administração indireta. As equipes seccionais estão presentes nas autarquias de limpeza urbana (DMLU), de água e esgotos (DMAE), de habitação (DEMHAB) e na fundação autárquica de assistência social e cidadania (FASC).

A Secretaria é um órgão da administração pública centralizada, portanto não possui personalidade jurídica, adotando o regime do direito público do próprio Município. Os servidores são estatutários, nomeados mediante concurso público, e possuem plano de carreira e regime próprio de previdência social. Na CGM, pela sua característica técnica e por exercer atividade típica de Estado, todos os servidores que integram o quadro são efetivos, inclusive aqueles que ocupam função de confiança.

A CGM é composta pela Assessoria de Normas e Orientações Técnicas (ANOT), a Assessoria de Prevenção e Combate à Corrupção (APCC), a Divisão de Auditoria-Geral (DAG) e a Divisão de Despesa Pública (DDP), todas subordinadas diretamente ao gabinete do Controlador-Geral e com suas respectivas equipes. A Figura 2 apresenta onde se localiza a DDP, divisão onde foi realizado o trabalho.

² <https://prefeitura.poa.br/smtc>, acesso em 17/06/2023 às 18h25.

Figura 2- Organograma da CGM



Fonte: Site oficial da SMTC³

A Divisão de Despesa Pública cuida de realizar a auditoria administrativa e contábil prévia e concomitante da execução financeira dos órgãos da Administração Municipal. São as equipes da Despesa Pública que emitem as notas de empenho e de liquidação para que os órgãos da administração direta e indireta executem suas respectivas despesas, analisando a conformidade dos processos e assim, evitando os pagamentos indevidos que possam gerar prejuízos ao erário por erro ou fraude.

A departamentalização da DDP na Administração Centralizada segue o modelo funcional, uma vez que as equipes são divididas pelo tipo de despesa que executam, atendendo simultaneamente todas as secretarias:

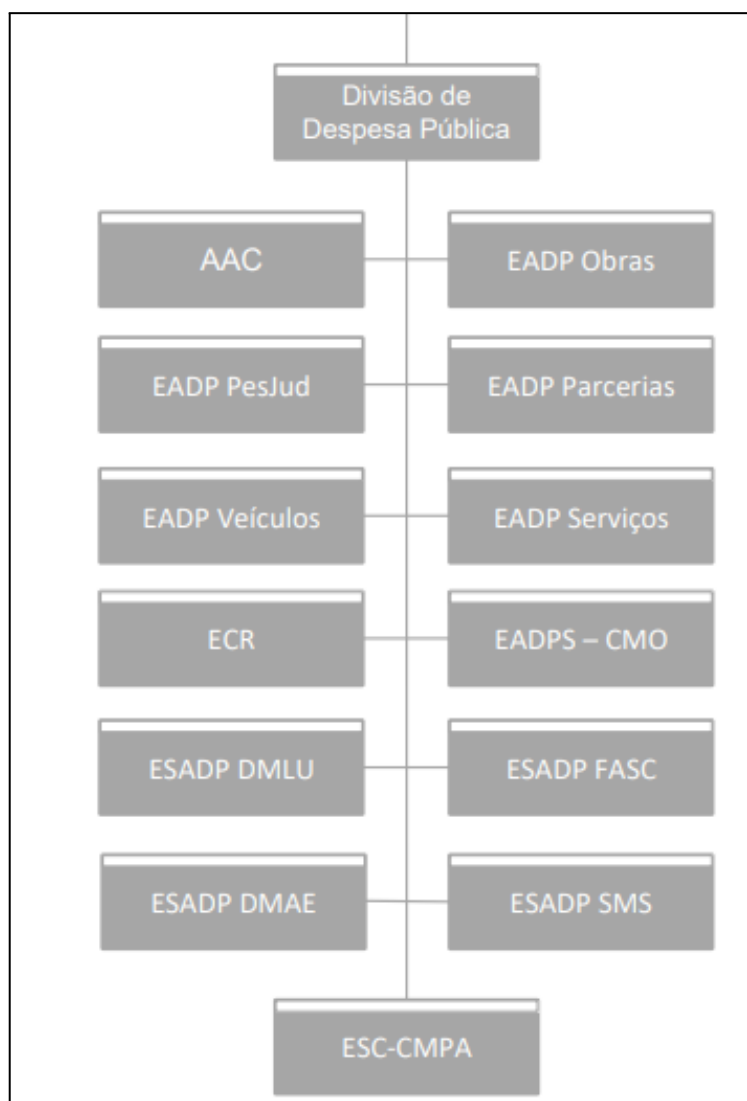
- EADP SERVIÇOS: Equipe de Análise da Despesa Pública de Serviços em Geral
- EADP PESJUD: Equipe de Análise da Despesa Pública de Pessoal e Judicial
- EADP OBRAS: Equipe de Análise da Despesa Pública de Obras
- EADP PARCERIAS: Equipe de Análise da Despesa Pública de Parcerias e Outros

³ <https://prefeitura.poa.br/smtc>, acesso em 17/06/2023 às 18h25.

- EADP CMO: Equipe de Análise da Despesa Pública de Serviços com Cessão de Mão de Obra
- EADP VEÍCULOS: Equipe de Análise da Despesa Pública de Veículos

Na maior parte da Administração Municipal de Porto Alegre ocorre a departamentalização por clientela ou público-alvo. A exceção ocorre nas autarquias e na Câmara Municipal, nas quais há uma equipe seccional instalada em cada órgão, atuando na análise da despesa *in loco*. A Figura 3 exibe o organograma da Divisão de Despesa Pública.

Figura 3- Organograma da DDP



Fonte: Site oficial da SMTC⁴

⁴ <https://prefeitura.poa.br/smtc>, acesso em 17/06/2023 às 18h25.

- ESADP DMAE: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do Departamento Municipal de Água e Esgotos
- ESADP DMLU: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do Departamento Municipal de Limpeza Urbana.
- ESADP DEMHAB: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do Departamento Municipal de Habitação
- ESADP FASC: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do Fundação Municipal de Assistência Social e Cidadania
- ESADP SMS: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública da Secretaria Municipal da Saúde;
- ESADP SMS: Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública da Secretaria Municipal de Educação;
- ESC CMPA: Equipe Seccional de Controle da Despesa Pública da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Departamentalização, segundo Chiavenato (2014), significa atribuir tarefas a setores, no caso órgãos ou repartições públicas, a fim de especializar e homogeneizar suas atividades. Esta divisão, todavia, não precisa ser estanque; deve o administrador, tomando decisões baseadas em evidências, redesenhar a departamentalização de uma organização quando necessário, a fim de aumentar sua eficiência.

No ano de 2022 foram instituídos projetos-piloto de absorção das despesas do Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Porto Alegre (PREVIMPA) pelas equipes que atendem a Administração Direta, bem como foram criadas equipes seccionais exclusivas para as Secretarias da Saúde e Educação. Estes ajustes demonstram que a CGM adapta sua estrutura organizacional a fim de estabelecer uma departamentalização que atenda os interesses da Administração para um controle interno efetivo

As seccionais realizam a análise de todos os tipos de despesa dentro do escopo de seus órgãos. Em que pese este modelo misto de departamentalização, todas as equipes ocupam o mesmo nível hierárquico, se subordinando à direção da Divisão de Despesa Pública.

A equipe em que foi realizado o estudo é a Seccional de Análise da Despesa Pública que atua no Departamento Municipal de Limpeza Urbana (ESADP). Assim, a fim de que se possa compreender corretamente os processos de trabalho desenvolvidos pela equipe, será apresentada brevemente a estrutura da entidade sobre a qual é exercido o controle interno.

O Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) é a autarquia municipal responsável pela limpeza urbana, coleta e destinação final de resíduos sólidos (PORTO ALEGRE, 1975). Criada em 1975 e atualmente vinculada à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSURB), é uma entidade de direito público, com personalidade jurídica, contando com 533 servidores ativos em abril de 2023 (QUADRO REFERÊNCIA, 2023).

Atualmente, a maior parte dos serviços de limpeza urbana sob responsabilidade do DMLU são prestados por empresas terceirizadas contratadas, de modo que o Departamento atua como um grande gestor de contratos administrativos, que é um dos pontos de maior atenção do controle interno municipal. Os contratos mal elaborados e fiscalizados de maneira omissa, em especial aqueles com cessão de mão de obra terceirizada, representavam um rombo expressivo nas contas públicas no passado recente, por conta de ações judiciais trabalhistas, com responsabilidade subsidiária para o Município.

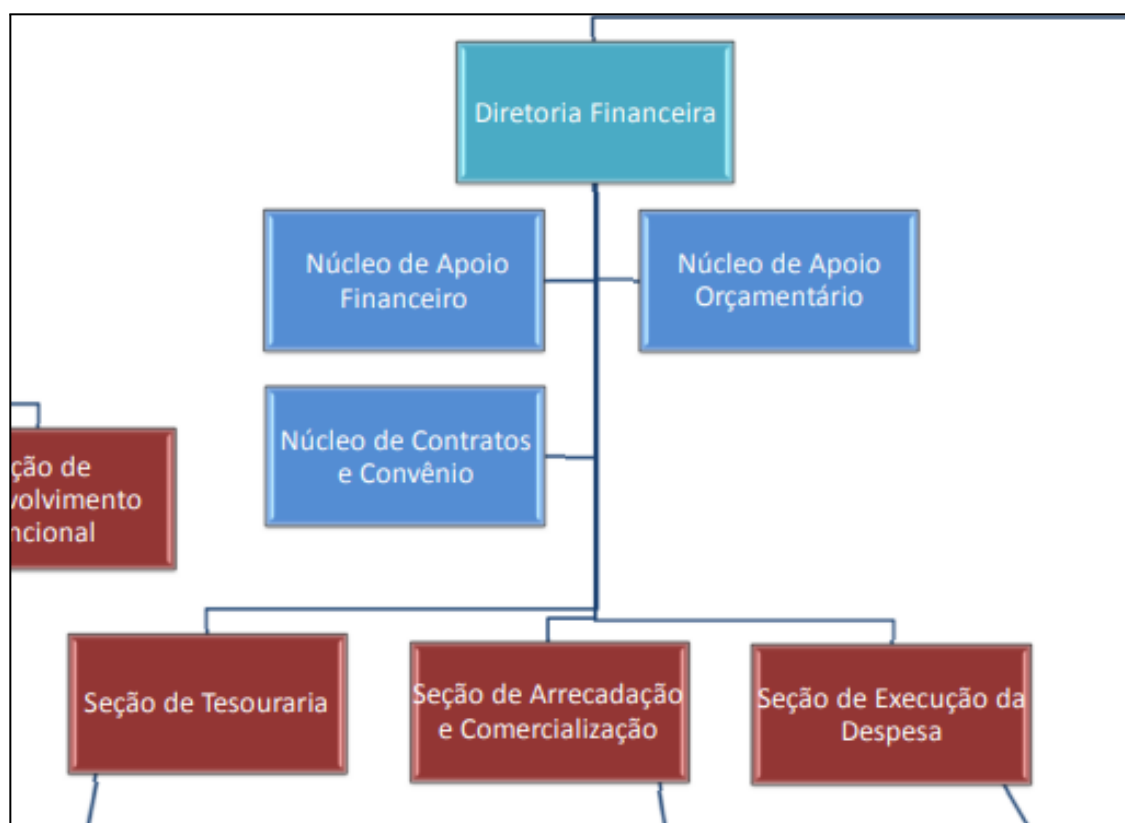
A estrutura do DMLU conta com 5 diretorias e suas respectivas seções. São elas:

- Diretoria Administrativa (DA): responsável pela manutenção e estrutura administrativa da autarquia, incluindo arquivo, veículos, compras, materiais, gestão documental, patrimônio e almoxarifado;
- Diretoria Financeira (DF): responsável pela arrecadação, execução de despesas e gestão orçamentária do Departamento;
- Diretoria de Recursos Humanos (DRH): área de gestão de pessoas, cuidando de ingresso, acompanhamento e desenvolvimento funcional e folha de pagamento;
- Diretoria de Apoio Operacional (DAO): responsável pelas áreas de manutenção, atividades operacionais e segurança do trabalho;
- Diretoria de Limpeza e Coleta (DLC): coordenação das atividades de limpeza urbana e coleta automatizada, domiciliar e seletiva de resíduos sólidos;

- Diretoria de Destinação Final (DDF): coordenação das atividades de disposição final dos resíduos urbanos e gestão de aterros sanitários.

A Figura 4 apresenta a estrutura da Diretoria Financeira, com suas respectivas seções.

Figura 4 - Organograma DMLU



Fonte: Site oficial do DMLU⁵

Nos limitamos a mostrar somente a estrutura da DF porque é nessa diretoria que tramitam os processos de pagamento, portanto é irrelevante descrever as demais diretorias, visto que não atuam no processo. Os demais órgãos que participam são externos ao DMLU, como a equipe de controle interno e a procuradoria, conforme se verificará na análise a seguir.

⁵ <https://prefeitura.poa.br/dmlu>, acesso em 17/06/2023 às 18h25.

4.2 ESTUDO DE CASO

Previamente à realização das entrevistas, buscou-se compreender as relações institucionais entre a unidade de controle interno e a autarquia controlada e os processos gerais de trabalho que se estabelecem entre ambas. Para isso, lançou-se mão da legislação que normatiza os órgãos e a própria observação participante do comportamento dos pesquisados, a fim de verificar se a organização obedece institucionalmente aos princípios do controle interno na Administração Pública, conforme Attie (1998), Blumen (2015) e Castro (2014).

O Regimento Interno da CGM enumera as competências da ESADP (seccional DMLU). Dentre as diversas funções que devem ser exercidas pela equipe, foram suprimidas na citação a seguir as que não se relacionam diretamente com o processo analisado:

Art. 29. Às ESADP referidas nos incs. I a IV do art. 28 deste Decreto, dirigidas por um Chefe de Equipe, diretamente subordinado ao Diretor da DDP, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional de personalidade jurídica de direito público, competem:

[...]

III – analisar e efetivar os empenhos e liquidações da despesa com RPV's e Precatórios;

[...]

IX – analisar as declarações e os recolhimentos das retenções da Previdência Social, do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); (PORTO ALEGRE, 2022)

A ESADP do DMLU é composta por três servidores de carreira e um estagiário de nível superior em Administração. Há dois detentores do cargo de Assistente Administrativo e uma ocupante do cargo de Auditora de Controle Interno, que acumula a função de chefe da equipe, de modo que todos os servidores atuam sob coordenação de uma auditora.

O cargo de Assistente Administrativo requer nível médio para provimento e o de Auditor de Controle Interno requer nível superior de bacharelado em Ciências Contábeis. Em que pese isto, ambos os servidores de nível médio da equipe possuem formação superior em Ciências Contábeis e Gestão Pública, o que torna evidente a complexidade do serviço exigido dos servidores que compõem a equipe, uma vez que possuem matriz de qualificação permanente

imposta pela CGM.

A composição da seccional de controle interno atende ao princípio da qualificação adequada, visto que é liderada por um Auditora de Controle Interno, e também ao princípio da capacitação, vez que conta com corpo técnico multidisciplinar e com qualificação superior ao exigido pelos seus cargos. Deixa a desejar, no entanto, no quesito rodízio de funcionários, pois os servidores da seccional do DMLU são fixos nesta equipe. Entretanto, conforme demonstrado na seção anterior, existe um esforço institucional da CGM para corrigir esta falha.

Considerando as etapas da despesa pública, empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 1964), é a equipe de controle interno que detém a competência de efetivar em nível final todos os empenhos e suas respectivas liquidações geradas pela Diretoria Financeira (DF) do órgão, e encaminhá-las para o efetivo pagamento pela Tesouraria. Tal privilégio no fluxo orçamentário permite deliberar, a partir de análise final, se o processo de pagamento apresentado está em conformidade com o fluxo administrativo e as boas práticas de gestão financeira estabelecidas pela unidade central de controle interno, a CGM.

Os procedimentos de execução de despesa pública são estabelecidos por instruções normativas da própria prefeitura, que devem estar em conformidade com a legislação orçamentária (Lei de Orçamento Público, LRF, PPA, LDO e LOA) e demais normas infralegais (ordens de serviço e os próprios contratos). Assim, para todo tipo de despesa existe um fluxo adequado e certo número de controles que devem ser aplicados e respeitados para que a despesa seja legitimada e considerada em condições para pagamento, atendendo plenamente ao princípio da documentação e da aderência às normas.

Cabe ressaltar que a equipe de controle interno não está subordinada hierarquicamente ao órgão controlado, mas ao próprio Município, por meio da SMTC, obedecendo ao princípio da independência técnico-funcional. Há outras duas repartições na mesma condição que atuam no DMLU: a Equipe Seccional de Contabilidade, subordinada à SMF, e a Procuradoria Municipal Especializada (PME), vinculada à Procuradoria-Geral do Município (PGM). Portanto, os setores de contabilidade, jurídico e de controle interno estão presentes no Departamento para auxiliar a gestão, mas não estão subordinados a ela, servindo como uma espécie de presença do próprio ente federado na autarquia.

Assim como o jurídico e a contabilidade, a equipe de controle interno está no Departamento para orientar e dar segurança ao gestor, haja vista que são órgãos de Estado (permanentes). Daí também a importância de a CGM contar com um corpo de servidores técnicos, de carreira e com estabilidade, que dominam a legislação e as boas práticas de sua área de atuação.

Se o governo é transitório e composto por servidores comissionados, que não necessariamente detêm um conhecimento técnico em relação ao serviço público municipal, cabe ao controle interno fazer uso da prerrogativa de órgão de Estado para auxiliar o gestor quando necessitar e ser um facilitador entre o governo e o Estado. Da mesma forma, cabe ao controle interno fazer uso de seu poder disciplinar (MEIRELLES, 2016), que também é um poder-dever, se impondo sobre a gestão ao identificar inconformidades com a legislação e as boas práticas.

Além da competência de efetivação de empenhos e liquidações da despesa pública, a ESADP realiza as retenções tributárias e previdenciárias nos pagamentos que o Município realiza a terceiros, fazendo uso da prerrogativa da substituição tributária. Conforme Tristão (2003), esta atividade garante um fluxo significativo de receitas públicas que deixam de sair do erário, compondo uma segurança financeira a mais para os cofres públicos.

Nesse sentido, a competência do controle interno na entidade analisada é analisar os contratos, empenhos, liquidações e seus respectivos processos administrativos a fim de verificar se a legislação e as boas práticas estão sendo respeitadas pela gestão do órgão. Caso o processo esteja conforme, é encaminhado para o pagamento; caso esteja inconforme, é emitido um relatório de inconformidades e o expediente é retornado ao departamento competente para que as inconsistências sejam sanadas.

Se forem identificadas fraudes ou erros reiterados que ensejem prejuízo significativo ao erário, cabe à equipe seccional emitir apontamentos mais duros que serão encaminhados às instâncias superiores de controle interno. O objetivo do controle interno, conforme defendido por Floriani (2007) é sempre encontrar uma solução de mediação entre a vontade do gestor, a empresa contratada e a norma, de modo a atender as orientações dos órgãos de controle externo e evitar apontamentos mais graves.

Conforme se observa, as atividades desenvolvidas pela equipe são complexas e variadas, e poderiam ser listados diversos processos de trabalho desempenhados na equipe que mereceriam realinhamento.

A metodologia da gestão por processos preconiza a realização de uma matriz de priorização de processo a fim de se identificar aqueles mais críticos para os objetivos estratégicos da organização (BALDAM, 2009). Entretanto, o processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais foi indicado pela gestão do órgão como o mais crítico no momento da realização do estudo, de modo que restou acordado que a análise seria feita tomando este processo como modelo.

Por sua personalidade jurídica de direito público, o pagamento das despesas decorrentes de sentenças judiciais nas quais o DMLU figura como polo passivo devem ser realizadas dentro do orçamento da própria autarquia (PALUDO, 2013). Conforme relatado pelos participantes da pesquisa, os processos judiciais recebidos são em sua maioria causas trabalhistas⁶, e variam, basicamente, entre as seguintes naturezas:

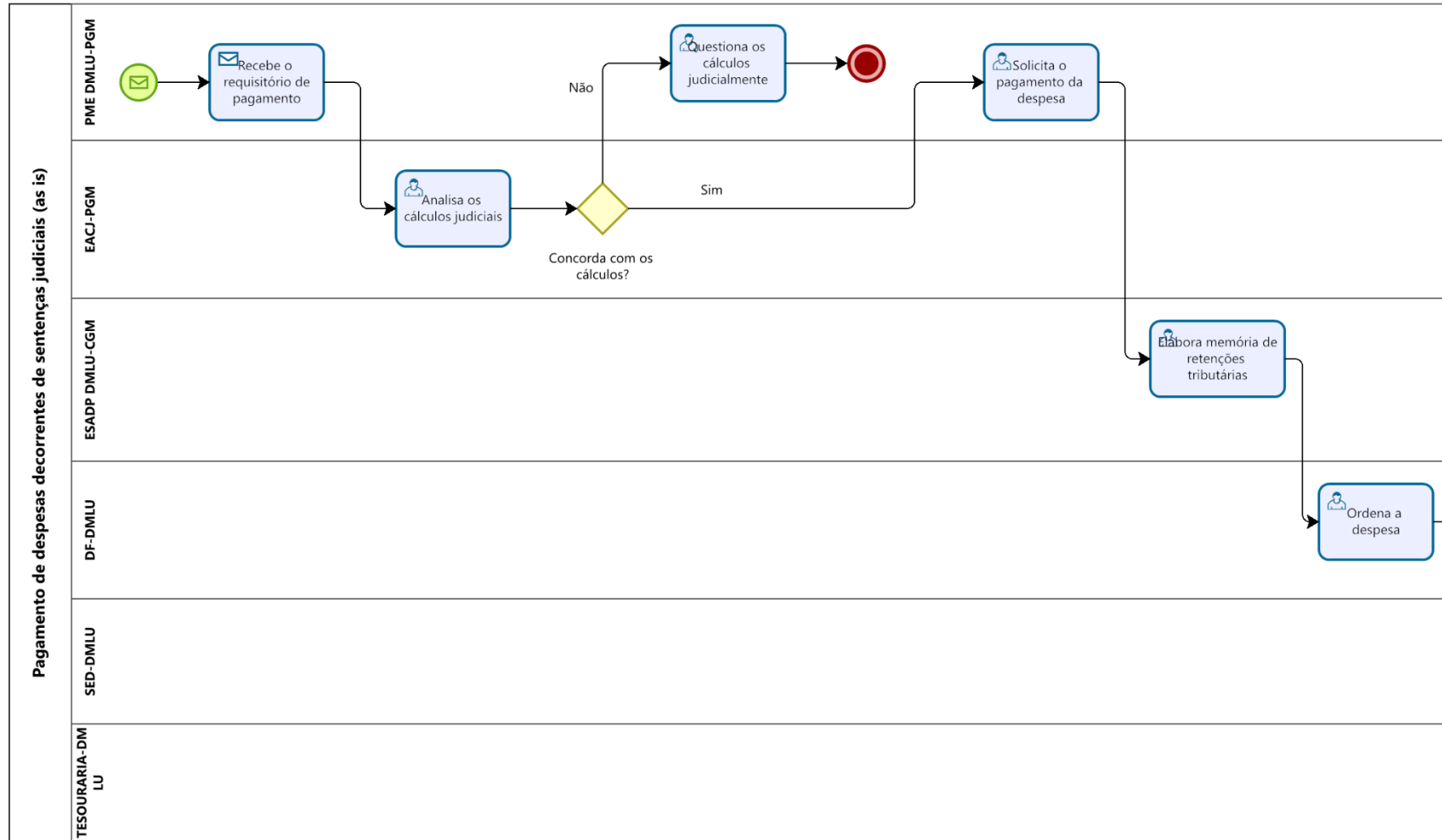
- Desvio de função de servidores: há no quadro funcional do DMLU muitos servidores detentores de cargos de nível fundamental (Garis, Operários, etc.) que ingressaram no serviço público na década de 1990. Com a tendência recente de terceirização dos serviços que originalmente eram prestados pelo órgão, estes servidores ficaram sem função típica a executar, não podendo ser desligados em virtude do direito adquirido à estabilidade. Isso fez com que tais servidores fossem aproveitados em funções administrativas, de zeladoria ou de fiscalização de contratos, que não se alinham com as atribuições - originalmente previstas em lei - para os seus cargos. Tal fato fez com que esses servidores adquirissem direito às diferenças salariais em relação ao cargo desviado.
- Conversão de licenças-prêmio não gozadas em pecúnia: ao se aposentarem com saldo de licenças-prêmio a gozar, a Justiça tem reconhecido o direito dos servidores a receberem a indenização pecuniária por este tempo não usufruído.

⁶ Por ser o DMLU uma pessoa jurídica de direito público, as causas trabalhistas tramitam na justiça estadual comum, normalmente em varas específicas para causas relacionadas à Fazenda Pública.

- Diferenças salariais de funcionários terceirizados: ao não pagarem os direitos trabalhistas aos seus funcionários, as empresas contratadas pelo DMLU para prestar os serviços de limpeza urbana geram um passivo judicial e, eventualmente, acabam falindo. Com isso, as ações acabam sendo redirecionadas ao DMLU, respondendo subsidiariamente pelos trabalhadores terceirizados pela omissão em fiscalizar o fiel cumprimento das obrigações trabalhistas.

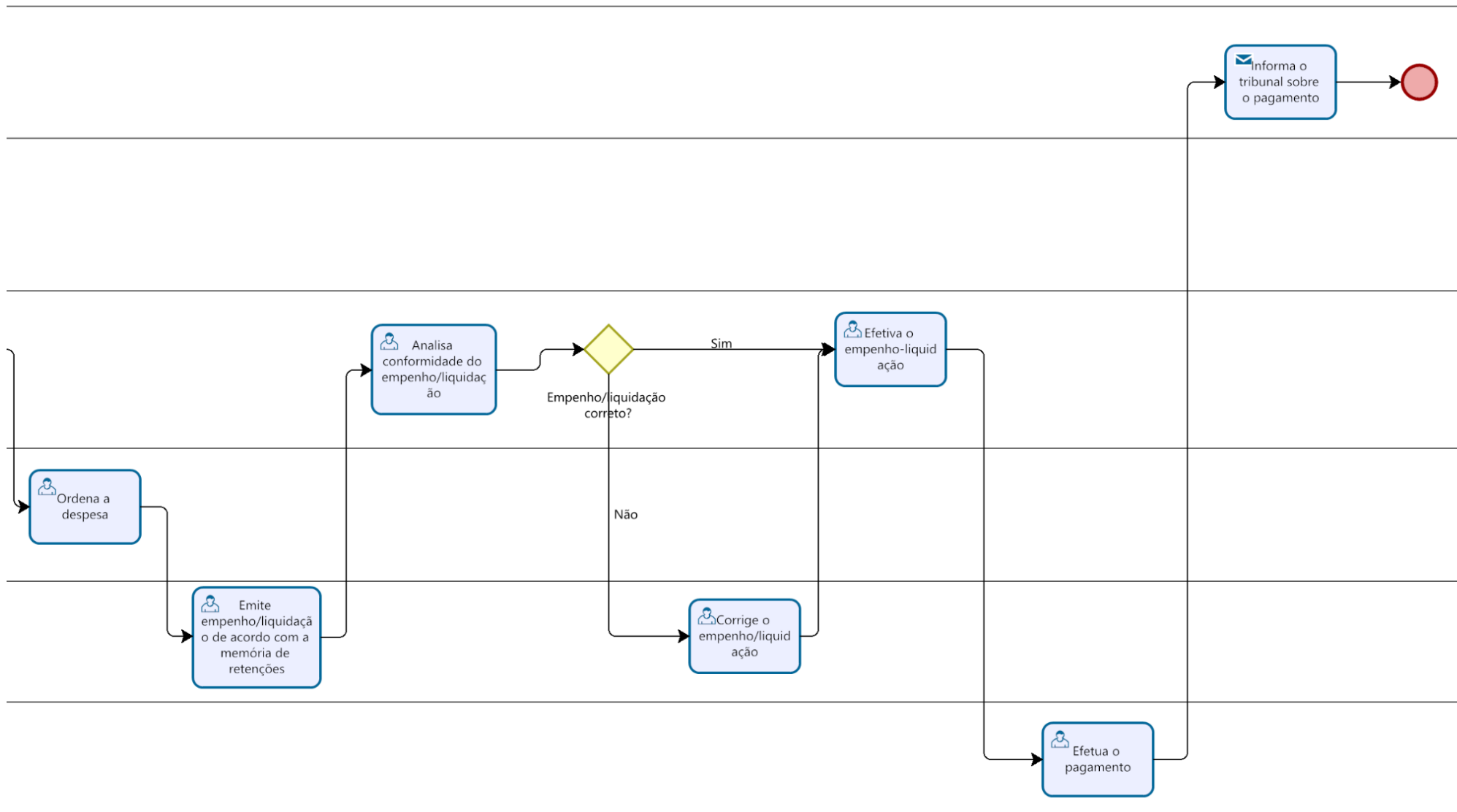
Com base na legislação e no relato dos participantes, foi realizada a modelagem do processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU da maneira como ele é (as is), conforme o modelo apresentado na Figura 5 e complementado na Figura 6.

Figura 5- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is)



Fonte: elaborado pelo autor

Figura 6- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 2



Fonte: elaborado pelo autor

O processo de negócio retratado acima é iniciado mediante o recebimento da notificação judicial pela PME, que instaura um processo administrativo eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), encaminhando-o à Equipe de Análise de Cálculos Judiciais da PGM (EACJ), que retorna sua análise à primeira unidade. Se os cálculos forem questionados, a procuradoria encaminha o questionamento judicialmente; havendo concordância, o Procurador Municipal encaminha solicitação de pagamento da despesa decorrente de sentença judicial à ESADP.

Cabe ressaltar que, por meio do processo administrativo SEI, todos os documentos, despachos e encaminhamentos são visualizados por todos os atores do processo de negócio, em conformidade ao princípio da documentação no controle interno. Assim, de posse dos documentos relativos ao processo judicial e solicitação de pagamento, a ESADP elabora a memória de retenções tributárias a serem efetuadas no momento do pagamento.

Com a memória de retenções inserida no processo administrativo, segue o expediente para a DF para o ordenamento da despesa e, ato contínuo, à SED para emissão do empenho/liquidação. Após, o processo retorna à ESADP para verificação da conformidade do empenho/liquidação emitido com base na sua própria memória de cálculo. Em caso de inconformidade, o expediente retorna para correção; havendo concordância, segue à Tesouraria da autarquia para o pagamento.

Ao efetuar o pagamento da obrigação, a Tesouraria retorna o expediente à PME, que notifica o tribunal competente sobre o pagamento, finalizando o processo. Registramos que, em que pese este tenha sido o fluxo identificado na análise como um produto final, não era de conhecimento de todos os participantes da pesquisa a totalidade do processo, com exceção do controle interno. Os demais participantes montaram uma narrativa de fluxo com base em uma espécie de quebra-cabeças de informações, em que um participante complementava a fala do outro.

Passando para a análise dos questionamentos levantados na entrevista, verificamos que a maioria dos participantes desconhece a existência de um fluxo para tramitação de processos de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais. Somente dois participantes indicaram ter conhecimento de uma Instrução Normativa da PGM que rege a matéria, e, além disso, reconheceram que existem lacunas na norma que não foram supridas pela gestão da autarquia.

Uma questão pacífica entre os participantes foi de que o processo apresenta imbróglis como regra, sendo rara sua tramitação correta sem haver necessidade de retorno por erro ou inconformidade. Questionados sobre o motivo de tais imbróglis, o grupo se dividiu entre aqueles que responsabilizam a gestão pela falta de norma e a controladoria pela falta de critério na análise.

Diante das perguntas sobre as diferenças entre RPV e precatórios e as etapas processuais necessárias ao correto pagamento de ambas as despesas, verificou-se que somente o controle interno, o ordenador de despesas e a tesouraria tinham conhecimento pleno sobre o tema. Os demais servidores limitavam-se a cumprir as solicitações nos despachos do processo administrativo, sem conhecimento técnico para avaliar a conformidade das atividades que executam, considerando sua adequação às normas.

A queixa principal dos servidores da área financeira é de que não detêm conhecimento ou capacidade técnica para lidar com processos judiciais e retenções tributárias, alegando que tais atividades seriam de competência de Procuradores Municipais (advogados) e Auditores de Controle Interno (contadores). O discurso do controle interno, todavia, apontou para uma resistência dos servidores mais antigos a se capacitarem para compreender a complexidade do processo de trabalho, em contraste com os servidores novos, que demonstraram total disposição para a compreensão do processo.

Dentre os erros mais comuns identificados pelo grupo estavam a distribuição ao setor incorreto dentro do fluxo; ou a documentação incompleta para que a equipe realizasse sua atividade precípua no processo. Esses erros foram atribuídos principalmente à ausência de um fluxograma bem definido. Como mecanismos atenuadores desses erros, foi consenso que deveriam existir um fluxo formalmente estabelecido e uma capacitação de todos os servidores envolvidos na busca do comprometimento com a conformidade do processo.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Afastando o olhar em relação o processo em tela, para analisá-lo de forma holística e considerando suas interações entre os órgãos, conforme preconiza a TGS (CHIAVENATO, 2014), verificamos que o processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais no âmbito do DMLU é muito dependente da atividade de elaboração da memória de retenções a serem efetuadas sobre os valores repassados ao Judiciário, atividade que requer conhecimentos mais aprofundados sobre a legislação tributária, trabalhista e previdenciária.

A correta aplicação da legislação tributária e dos cálculos de retenção são um fator crítico para a preservação do princípio da aderência às normas e do controle sobre transações, razão pela qual sua análise deve ser efetiva e realizada em cadeia por todos os departamentos envolvidos. Considerando que a competência da ESADP é o controle interno, e não a execução da despesa, que deve ser feita pelo órgão, é incoerente que a área financeira do DMLU ordene e execute os empenhos da despesa com base nas informações que a própria equipe de controle interno fornece.

A situação se agrava porque o controle interno verifica a conformidade dos empenhos de acordo com a memória de cálculo elaborada por ele mesmo, ferindo o princípio da segregação das funções. Verifica-se, ainda, a partir da modelagem do processo, que há uma centralização das atividades na ESADP, que concentra o conhecimento sobre o fluxo do processo e exerce o principal papel de tomada de decisão e de verificação de conformidades, restando à DF somente a atividade de ordenar a despesa.

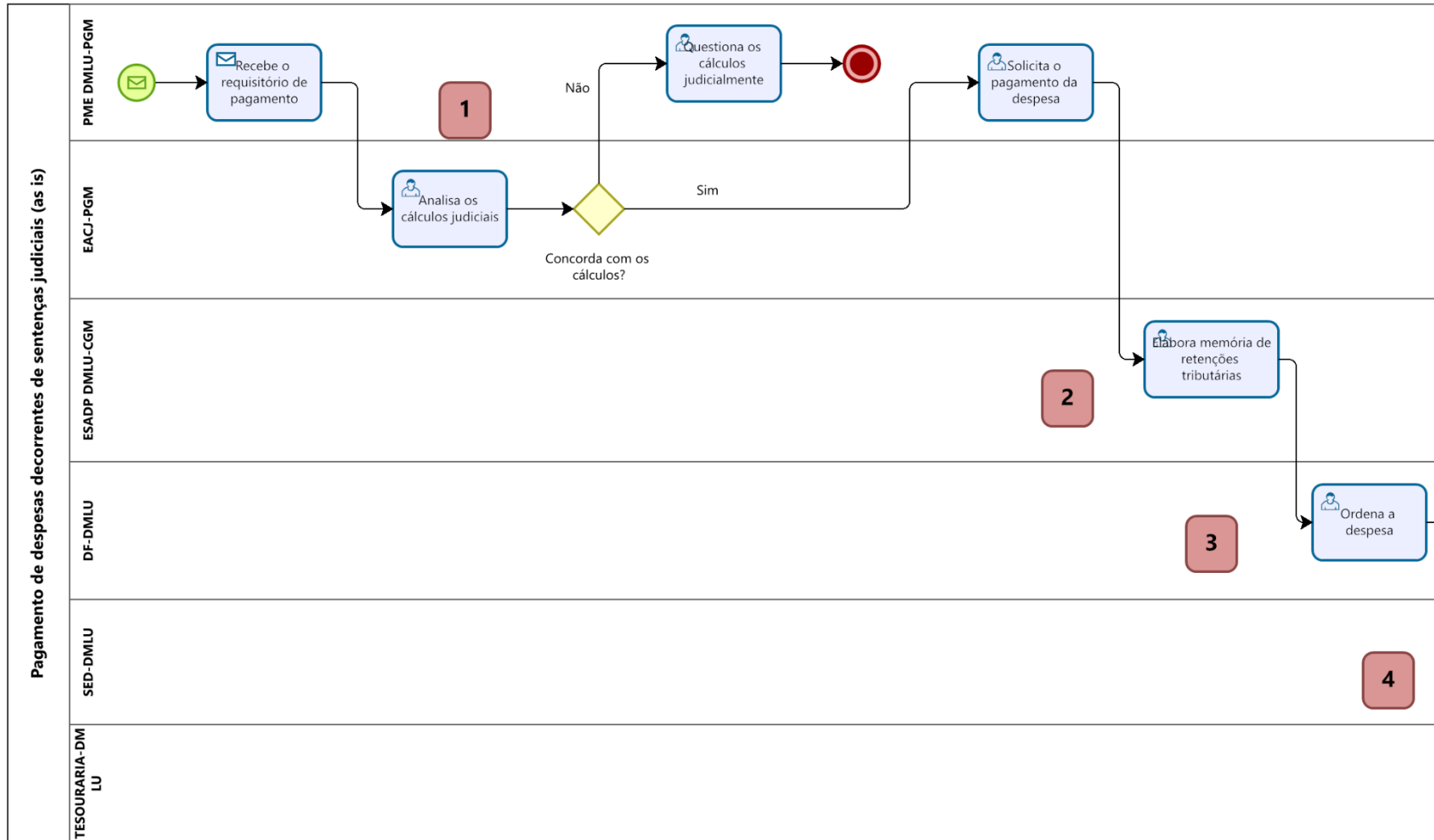
Uma outra falha que se identifica é que os demais órgãos envolvidos não dominam totalmente o procedimento de memória de retenções, tampouco o fluxo total do processo, de modo que são impotentes para questionar as análises da ESADP, que também está sujeita ao erro como qualquer outra equipe. Uma das funções do sistema de controle interno, conforme destacado por Oliveira (2014) é justamente criar uma cultura de segurança dos atos praticados pela Administração Pública, que deve passar por vários níveis de filtros diferentes, de maneira coordenada pelo departamento de controladoria interna.

Por fim, identificou-se que não existe um controle de prazo de tramitação dos processos de pagamentos de despesas decorrentes de despesas judiciais, o que é

particularmente necessário quando se tratam de RPs. Isso porque este tipo de requerimento tem prazo de 60 dias para pagamento pela Fazenda Pública, após o qual o Poder Judiciário pode determinar sequestro de numerário em conta bancária da entidade, situação em que não é possível efetuar as retenções tributárias. Assim, o Município mobiliza toda sua estrutura administrativa para processar um pagamento sobre o qual não será retido nenhum valor, violando o princípio da relação custo-benefício no controle interno.

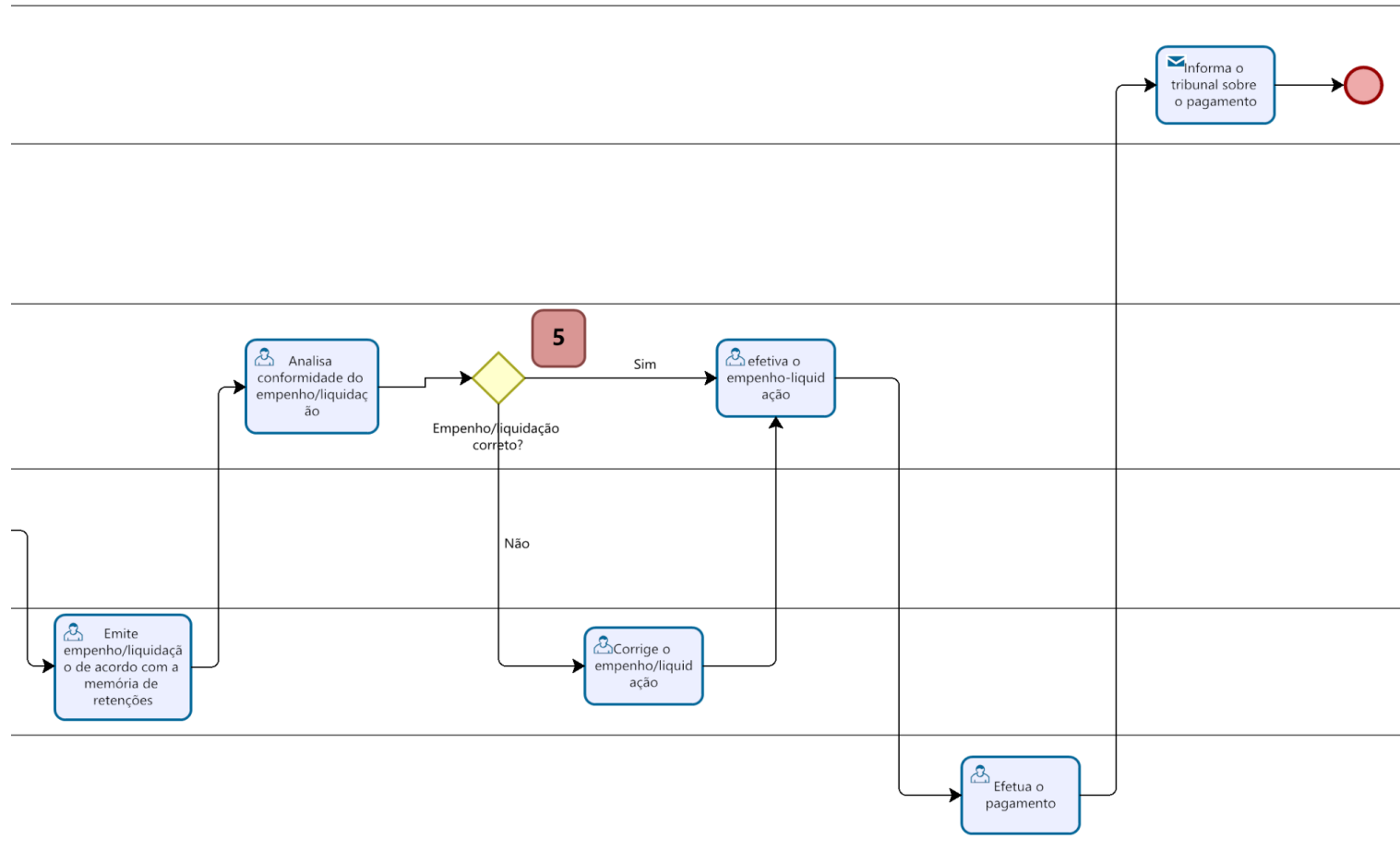
A partir deste diagnóstico, foram identificadas as rupturas do processo de trabalho no modelo, conforme as Figuras 7 e 8, e elaborada uma matriz de priorização de rupturas na ordem dos eventos do processo, de acordo com a metodologia BPM (BALDAM, 2009; ABPM, 2013), conforme o Quadro 4.

Figura 7- Rupturas no processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 1



Fonte: elaborado pelo autor

Figura 8- Rupturas no processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (as is) parte 2



Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 4 - Matriz de priorização de rupturas

Nº	Descrição da ruptura	Frequência	Impacto
1	Ausência de controle de prazo facilita a demora no fluxo de pagamento enseja bloqueio judicial, impedindo efetuar as retenções tributárias legais	Média	Alto
2	Todo o conhecimento relacionado à elaboração da memória de retenções fica concentrado na ESADP DMLU, de modo que os demais setores operam de acordo com a análise de apenas uma equipe, reduzindo a efetividade do controle.	Alta	Alta
3	Agência da DF se limita à ordem de pagamento, ficando toda a análise e fluxo operacional a cargo dos demais setores.	Média	Baixo
4	Seção de Execução da Despesa emite empenhos conforme a orientação da ESADP, não compreendendo o processo e não sabendo agir em casos em que o fluxo é interrompido.	Média	Médio
5	ESADP analisa conformidade do trabalho que foi elaborado por ela mesma, violando o princípio da segregação de funções.	Alta	Médio

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da matriz de priorização de rupturas de acordo com sua frequência e impacto para os objetivos estratégicos da organização, foi elaborada - em conjunto com os participantes da pesquisa - uma matriz de soluções para cada ruptura em ordem de prioridade por impacto e frequência, respectivamente, conforme demonstra o Quadro 5.

Quadro 5: Matriz de análise de rupturas (em ordem de prioridade)

Nº	Descrição da ruptura	Solução
2	Todo o conhecimento relacionado à elaboração da memória de retenções fica concentrado na ESADP, de modo que os demais setores operam de acordo com a análise de apenas uma	Descentralizar o conhecimento da ESADP, oferecer treinamento aos servidores do órgão, manter orientação permanente quanto aos procedimentos a serem aplicados.

	equipe, reduzindo a efetividade do controle.	
1	Ausência de controle de prazo facilita a demora no fluxo de pagamento enseja bloqueio judicial, impedindo efetuar as retenções tributárias legais	Dar conhecimento a todas as equipes envolvidas no processo sobre a relevância das retenções tributárias, para que elas se responsabilizem pelo prazo de tramitação.
5	ESADP analisa a conformidade do trabalho que foi elaborado por ela mesma, violando o princípio da segregação de funções.	Segregar as funções no procedimento de pagamento, fazendo com que o processo seja executado por um setor e a conformidade analisada pela ESADP.
4	Seção de Execução da Despesa (SED) emite empenhos conforme a orientação da ESADP, não compreendendo o processo e não sabendo agir em casos em que o fluxo é interrompido.	Capacitar os servidores da SED para compreenderem a complexidade do processo e recomendar que seja dada autonomia técnica para que esta equipe proceda às diligências cabíveis quando o processo fugir ao seu curso normal.
3	Agência da DF se limita à ordem de pagamento, ficando toda a análise e fluxo operacional a cargo dos demais setores.	Incentivar o protagonismo da DF na execução do processo, por sua competência institucional, ainda que delegue para as suas equipes internas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Uma das principais reclamações dos servidores da Diretoria Financeira foi a deficiência de pessoal no quadro atual, com qualificação específica para atender esta demanda de trabalho. Com esta informação, passou-se a analisar o perfil dos profissionais que compunham o quadro daquele setor. A DF é composta por três servidores detentores de cargo de nível superior, além de três servidores detentores de cargo de nível médio, ainda que com nível superior concluído. As formações superiores variam entre Ciência Contábeis, Ciências Econômicas, Direito e Estatística. Há detentores do cargo de Administrador em exercício no DMLU, mas eles não se encontram lotados na DF.

Verificou-se que dos 6 servidores em atuação no setor financeiro, metade exercem efetivamente cargo ou função de nível superior, dois detêm cargo de nível

médio mas possuem conhecimentos de nível superior e apenas uma servidora ocupa cargo de nível fundamental. Levando em conta que o quadro é maior e que a formação dos profissionais da área analisada é mais diversa que a própria equipe de controle interno, considerou-se que o remanejamento da atribuição de elaborar a memória de retenções para o pagamento das despesas decorrentes de sentenças judiciais ao órgão era uma alternativa plenamente viável para se preservar a segregação de funções e melhor atingir os objetivos organizacionais.

Dentre as resistências mais constantemente apontadas pela DF está o discurso de que conhecer a legislação tributária é atribuição precípua do contador, que no quadro de carreira do Município ocupa o cargo de Auditor de Controle Interno. Tal cargo, por decisão de gestão instituída em lei, atualmente só tem exercício nos órgãos fazendários e de controle interno da prefeitura, de modo que os demais órgãos podem tão somente dispor de assessores contadores que exerçam cargo em comissão, mas não com os Auditores de Controle Interno de carreira da prefeitura em seus próprios quadros.

Outro ponto que merece destaque é a importante diferença remuneratória dos servidores da área fazendária do Município, que recebem gratificações pecuniárias específicas, elevando seus proventos em relação a todos os demais. Essa questão é sensível na medida em que afeta o sentimento de valorização dos profissionais, tendo o poder de abalar algumas relações organizacionais e a própria motivação dos servidores.

Somado a isso, foi identificada uma resistência natural em relação ao controle interno por parte de alguns dos servidores envolvidos no processo, pela sua percepção equivocada de que o trabalho da controladoria atrapalharia de alguma forma a celeridade dos processos. Em que pese exista atrito, restou claro que a maioria dos servidores, inclusive a alta administração do órgão, reconhecem a importância do controle interno como uma equipe parceira, a qual podem recorrer inclusive para dirimir dúvidas e obter orientações sobre as boas práticas de gestão.

Como se percebe, existem questões de poder e conflito entre pessoas no setor financeiro da organização, que resistem às orientações da CGM e procuram justificar sua suposta incompetência administrativa para realizar determinadas atividades que não seriam, teoricamente, de sua atribuição legal. Tais resistências puderam ser facilmente percebidas nos bastidores da entrevista oficial, em comentários e conversas informais nas quais as relações de poder que atravessam

os setores do DMLU se tornam evidentes e interferem nas relações sociais e, em última análise, também nos objetivos organizacionais.

O poder é concebido na Ciência Política como um fenômeno profundamente ligado à comunicação, de modo que seria inerente à condição da convivência humana em sociedade, sendo que indivíduos ou grupos sempre acabam exercendo, em maior ou menor grau, poder sobre outros (CHALITA, 1999). A Ciência Administrativa, enquanto ciência social aplicada, isto é, campo prático de aplicação das Ciências Sociais, tem definido o poder como elemento determinante nas relações organizacionais.

Mintzberg (1983) teoriza sobre o poder nas organizações, assumindo que todos os indivíduos e grupos que nela atuam apresentam interesses individuais e não necessariamente convergentes com os objetivos da organização. Tais interesses são definidores do comportamento desses grupos, e a identificação da configuração do grau de confluências de interesses entre colaboradores e empresa.

No mesmo sentido, Daft (2003) afirma que pessoas e grupos exercem influência vertical e horizontalmente sobre a organização, sendo que alguns departamentos podem ser classificados como “mais poderosos” para impactar nos objetivos da empresa à medida que: a) produzem algo que outro departamento deseja (dependência); b) controlam recursos financeiros; c) desenvolvem atividades centrais para a operação; d) são insubstituíveis. Na área da Psicologia Organizacional, Raven (1993) enumera as bases do poder social que conferem poder de influência a um ator dentro da organização:

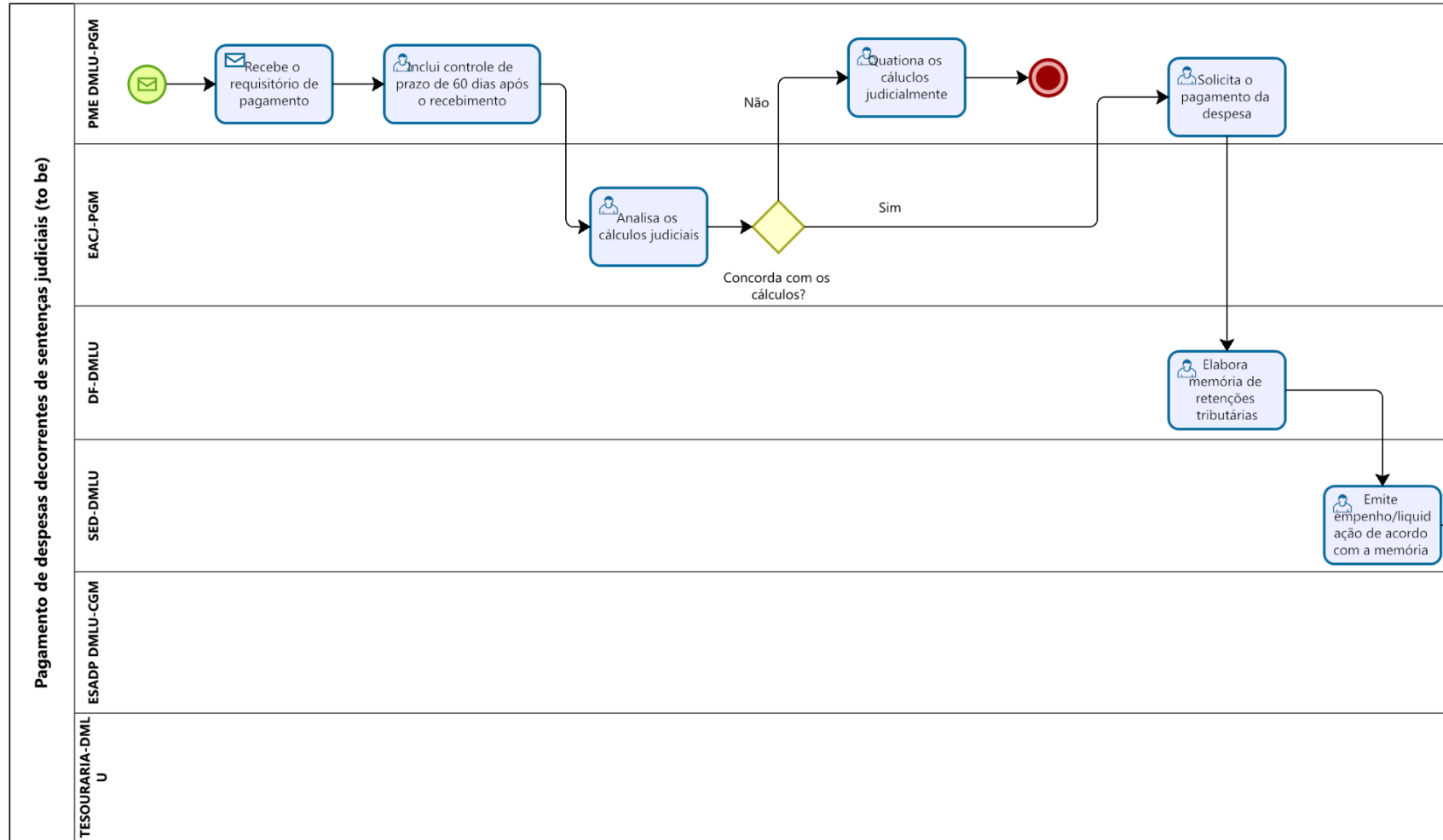
- a) Poder de recompensa: conferir recompensas ou reduzir danos;
- b) Poder de coerção: poder de punir, seja socialmente, seja pela posição hierárquica;
- c) Poder legítimo: por hierarquia formal na organização ou culturalmente aceita (por exemplo, maior experiência ou formação acadêmica);
- d) Poder de referência: quando o influenciado se identifica com o influenciador, aceitando submeter-se em função de valores comuns, comportamento ou admiração;
- e) Poder de perícia: quando o influenciador tem habilidade especial ou diferenciada em sua área de atuação ou no tema em questão;
- f) Poder de informação: poder de convencimento com base em argumentos ou recursos de persuasão.

Não é o objetivo deste trabalho analisar exaustivamente as relações de poder que permeia o caso relatado, porém é possível identificar que a equipe de controle interno exerce certo poder sobre o DMLU na medida em que tem autonomia para empenhar e liquidar ou não a despesa pública, de modo que sem sua aprovação nada se paga no órgão, a não ser que o próprio titular da pasta se responsabilize expressamente pelo dispêndio irregular. Exerce, nesse sentido, uma influência psicológica legítima, de referência e de perícia (RAVEN, 1993) em relação à equipe financeira do DMLU por conta de sua autonomia, relacionado diretamente ao princípio da independência técnico-funcional.

Os servidores da área financeira do DMLU, por outro lado, desmotivam-se por não dominarem a totalidade do fluxo, e por serem controlados por servidores que ocupam os mesmos cargos, mas com padrão salarial distinto. A ausência de um plano de carreira igualitário e de fluxo processual bem determinado para o processo favorece este ruído de comunicação, gerando uma lacuna de responsabilidade entre controladoria e autarquia que em nada favorece o resultado final efetivo do processo de negócio.

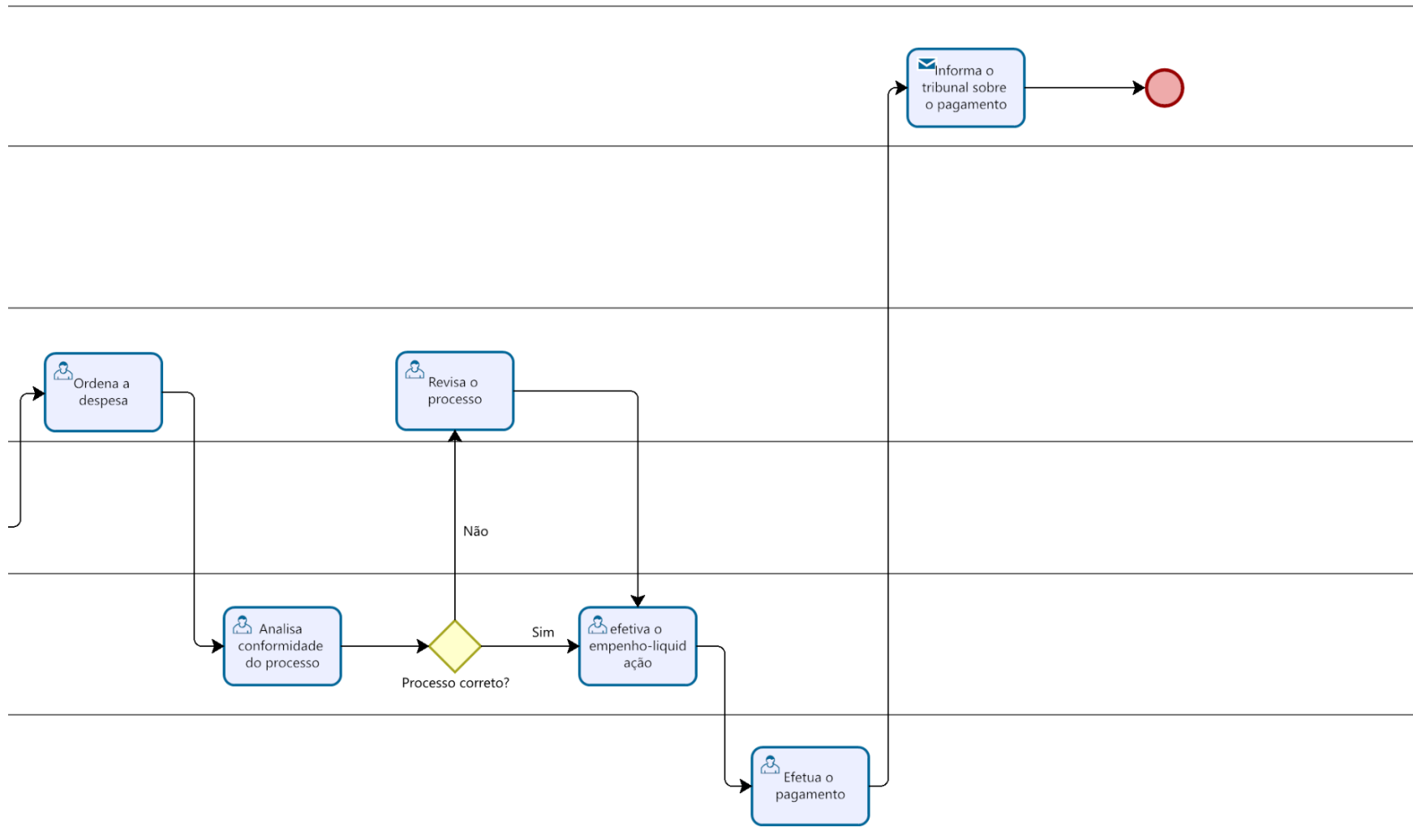
Assim, a partir das rupturas e respectivas soluções levantadas em conjunto com os participantes, foi elaborado um novo fluxo com as rupturas sanadas, representando o processo “como deve ser” (*to be*) implementado, cujo modelo se encontra na Figura 9 a seguir.

Figura 9- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (to be) parte 1



Fonte: elaborado pelo autor

Figura 10- Processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (to be) parte 2



Fonte: elaborado pelo autor

Verifica-se neste novo fluxograma que o protagonismo do processo está centralizado na DF, o órgão com competência para realizar a gestão financeira da autarquia e solicitar as providências necessárias à correta instrução do processo. A ESADP, neste novo cenário, analisa os atos já desempenhados pela DF, aprovando a despesa ou emitindo apontamentos de inconformidade sem se imiscuir nos atos de gestão, respeitando o princípio da independência técnico-funcional.

Esta nova configuração tem o objetivo de descentralizar o conhecimento sobre o fluxo total do processo da ESADP, pulverizando-o por todos os setores envolvidos e aumentando a amplitude do controle. Para operacionalizar esta correção, todavia, foi oferecido pela CGM um treinamento e qualificação continuada de todos os agentes atuantes, em conformidade com o princípio da qualificação adequada.

A atribuição da elaboração da memória de retenções tributárias sobre as despesas decorrentes de sentenças judiciais também foi transferida da unidade de controle interno para a DF, mediante capacitação dos novos servidores. Esta medida visa preservar o princípio da segregação das funções, permitindo que o controle interno revise as memórias de cálculo elaboradas pela equipe financeira, qualificando o controle das retenções e resguardando o erário de eventuais restituições por erro.

Foi adicionada uma atividade de inclusão de controle de prazo de 60 dias no SEI, a ser realizado pela PME, a fim de atender a segunda ruptura, visto que a grande maioria das despesas decorrentes de despesas judiciais que tramitam no DMLU são RPVs. Com isso o sistema ajuda que o prazo seja respeitado, de modo que não se proceda o sequestro de numerário e possam ser realizadas as retenções tributárias, visando atender o princípio da relação custo-benefício.

Por fim, foi realizada uma reunião com o grupo de servidores participantes da pesquisa, desta vez com a presença dos gestores. Nessa reunião foram apresentados os resultados levantados na modelagem do processo e o novo fluxograma sugerido, que passou por uma validação coletiva. Juntamente com o novo modelo do processo, foi realizado um treinamento com toda a equipe sobre como elaborar as memórias de retenções tributárias, e criado um manual básico de operações para servir como guia na tarefa.

O novo fluxo, alinhado com os princípios de boas práticas de controle interno na Administração Pública, foi formalizado em um processo administrativo SEI,

ganhando status de procedimento interno, a fim de atender também ao princípio da aderência às normas. Desde a realização do procedimento, fruto deste estudo de caso, este tem sido o fluxo adotado pelo DMLU nos processos de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações públicas nem sempre estiveram preocupadas com a eficiência e a administração responsável de seus recursos. Os esforços para o uso de tecnologias e modelos de gestão que otimizam os processos no serviço público são fenômenos relativamente recentes, que ganham espaço em um cenário cada vez mais complexo, onde as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil são cada vez mais tênues.

A gestão por processos emerge como uma ferramenta de gestão que propicia a geração de valor para a Administração Pública, tornando-a mais eficiente e competitiva. Em alinhamento com os princípios de controle interno na Administração Pública, o BPM tem a capacidade de potencializar a atuação do serviço público, gerando segurança jurídica, equilíbrio financeiro e racionalização no uso dos recursos públicos.

A presente pesquisa buscou aplicar a metodologia da gestão por processos a fim de identificar quais os pontos no processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU - um processo considerado crítico pela controladoria daquele órgão - precisam ser revistos a fim de alinhar o processo às boas práticas de controle interno na Administração Pública. A partir do problema, foi estabelecido um referencial teórico que desse conta da análise pretendida, buscando situar brevemente as discussões acadêmicas em torno do tema e dos conceitos abordados.

Em seguida, a partir da metodologia do estudo de caso, foram coletados os dados referentes ao desempenho do processo por meio de entrevista semiestruturada com grupos focais. O procedimento possibilitou o desenho do processo como ele é (*as is*), a identificação das rupturas com base nos princípios do controle interno na Administração Pública e a sugestão de um novo fluxo com sugestão de correções nas rupturas identificadas, apresentando o processo como ele deve ser (*to be*) para estar alinhado às boas práticas de gestão.

A análise dos resultados trouxe a caracterização da organização onde foi realizado o estudo de caso, acompanhada de um panorama das relações institucionais do órgão de controle interno com a autarquia municipal controlada e seu alinhamento com os princípios de controle eleitos como estratégicos neste estudo. Passando à análise das manifestações dos participantes na entrevista,

verificou-se que a maioria dos participantes desconhece o fluxo completo do processo, que apresenta imbróglis como regra, e que o zelo pela conformidade do processo e das retenções tributárias ficava concentrado na equipe de controle interno, restringindo principalmente a amplitude do controle e o princípio da segregação das funções.

A questão das retenções tributárias foi apontada como um fator crítico do processo na medida em que é um mecanismo que possibilita recuperar valores ao erário diretamente na fonte. No caso das RPVs, que se constitui na maioria dos processos de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU, verificou-se que o controle do prazo é fundamental na medida em que o decurso pode ensejar sequestro de numerário, impossibilitando as retenções tributárias pela Fazenda Pública Municipal.

O diagnóstico realizado por meio da entrevista permitiu identificar cinco rupturas no processo que desrespeitam os princípios do controle interno na Administração Pública. Dentre os motivos para o desalinhamento, foram identificadas principalmente questões de clima organizacional, relações de poder entre os órgãos e ausência de um fluxo bem definido para o processo.

Durante a discussão dos resultados obtidos, foram identificadas questões de poder que permeiam a interação entre a CGM e o DMLU, e que acabam por influenciar a atuação dos agentes envolvidos no processo e, via de consequência, nas rupturas identificadas. Em que pese não seja o objetivo deste estudo, as relações de poder nas organizações públicas podem gerar um debate profícuo sobre a eficiência dos seus processos de trabalho, o que mereceria uma pesquisa futura que se dedicasse a este problema.

A partir da metodologia BPM, o processo foi remodelado com as sugestões de correções das rupturas identificadas, gerando um novo fluxograma que foi validado pelos gestores do DMLU, e pelo órgão de controle interno, acompanhada de uma capacitação para sanar as lacunas de conhecimento do fluxo. Considerando que o processo sugerido foi transformado em procedimento e tem sido adotado pelo órgão desde então, entende-se que os objetivos propostos na presente pesquisa foram atingidos na medida em que serviram como uma ferramenta de otimização do processo.

Considera-se que esta pesquisa é especialmente relevante para expandir o uso da metodologia BPM na Administração Pública, como uma estratégia de

geração de valor para os serviços prestados pelo Estado. Além disso, evidencia que os profissionais administradores têm muito a contribuir com a área do controle interno, que tem sido um nicho típico dos contadores, a partir da análise e reavaliação dos processos de negócio com base em uma perspectiva holística e com as metodologias organizacionais adequadas.

Retomando a frase da epígrafe que inspirou este trabalho, as repartições públicas seguem existindo, mas agora funcionando, cada vez mais comprometidas com o atendimento às necessidades de seus usuários a partir de métodos científicos que otimizam seus processos e geram resultados. Se “o inferno existe, mas não funciona”, como diz a personagem Manuel, talvez seja o momento de o inferno repensar seus modelos organizacionais e aderir à gestão por processos como uma estratégia de geração de valor, à semelhança da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ABPM. Associação Brasileira de Business Process Management. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOK V3.0. Brasília: ABPMP, 2013.
- AQUAROLI, Marcelo; COSTA, Wagner Veneziani. Dicionário Jurídico. São Paulo: Editora Madras, 2005.
- ALBRECHT, Karl. Serviços com Qualidade: a vantagem competitiva. São Paulo. Makron Books, 1992.
- ALVES, Ana Maria. A substituição tributária como instrumento de fiscalização do ICMS. Monografia de especialização em Contabilidade e Finanças Públicas pela Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: FJP, 2008.
- ATTIE, William. Auditoria: Conceitos e Aplicações. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- AURÉLIO. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Minidicionário Aurélio. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.
- AUTO da Compadecida, O. Direção: Guel Arraes. Produções Globo Filmes. São Paulo, 2000.
- BALDAM, Roquemar. Ciclo de gerenciamento de BPM. In: VALLE, Rogerio. OLIVEIRA, Saulo (orgs.). Análise e Modelagem de Processos de Negócio: Foco na notação BPMN. São Paulo: Atlas, 2009. Pp. 109-114.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13 Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BAUER, Martin. GASKELL, George (Orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BLUMEN, Abrão.; SILVA Valmir Leôncio da.; SALES Eurípedes (Coords.). Controle interno como suporte estratégico de governança no setor público. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- BONI, Valdete. QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer

entrevistas em Ciências Sociais. In: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BORGES, Sandra Rosa Vespasiano. Compliance no setor público. Recife: Cefospe, 2020.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.

_____. DECRETO Nº 10.369, DE 22 DE MAIO DE 2020. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2020.

_____. LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.. Brasília, 1964.

_____. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

_____. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CAVALCANTI, Rubens. Modelagem de processos de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2017.

CHALITA, Gabriel. O poder. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CHAVES, Nicir et. al. (Orgs.). Coletânea de casos em gerenciamento de processos na Administração Pública. São Paulo: EloGroup, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 9. Ed. Barueri. SP: Manole, 2014.

CNE. Conselho Nacional de Educação. RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO

DE 2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, 2014.

CRUZ, Tadeu. Manual para gerenciamento de processos de negócios. São Paulo: Atlas, 2015.

DAFT, Richard. Organizações: teorias e projetos. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

DAVENPORT, Thomas. Reengenharia de Processos: Como inovar na empresa através da tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ESCOBAR, Fernando. Mapeamento e automação de processos: A experiência da ENAP. In: CHAVES, Nicir et. al. (Orgs.). Coletânea de casos em gerenciamento de processos na Administração Pública. São Paulo: EloGroup, 2015.

FACHIN, Odília. Fundamentos de Metodologia. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. Requisitórios: Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

FERREIRA, André Ribeiro. Análise e melhoria de processos. Brasília: ENAP, 2013.

FLORIANI, Arlete Regina. Controladoria como geradora de informações para subsidiar decisões administrativas. Revista de Negócios, [S.I.], v. 6, n. 3, junho de 2007.

GIL, Antonio, C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. Processo, que processo? RAE – Revista de Administração de empresas. São Paulo, v.40, n.4, p. 8-19, out/dez, 2015.

HAMMER, Michael. How process enterprises really work. 1999.

LAURINDO, Fernando. ROTONDARO, Roberto. (Coord.). Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KANAANE, Roberto et al. Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, José Frederico. Elementos de Direito Processual Penal. Campinas: Bookseller, 1997.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. Revista De Direito Administrativo, n. 235, 321–381. FGV, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINTZBERG, Henry. Power in and around organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983.

OLIVEIRA, Denise Fontenele de. O controle interno e auditoria governamental: comparativo. Revista Controle- Doutrina e Artigos, v. 12, n. 1, 2014. p. 196-211. Disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/211> , acesso em 21 de out. 2022.

OLIVEIRA, Marcelo Aparecido Martins & D'ÁVILA, Marcos Zähler. Conceitos e técnicas de controles internos de organizações. São Paulo: Nobel, 2002.

PALUDO, Augustinho. Administração Pública. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, 1996, p. 07-40.

PIRES, Valdemir. et. al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *In*: Revista Administração Pública e Gestão Social, 6(3), jul-set 2014, 110-126.

PORTO ALEGRE. DECRETO Nº 21.340, DE 24 DE JANEIRO DE 2022. Estabelece o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC), no âmbito da Administração Centralizada (AC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Porto Alegre, 2022.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 625, DE 3 DE JULHO DE 2009. Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, cria a Controladoria-Geral do Município (CGM) e dá outras providências. Porto Alegre,

2009.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 810, DE 4 DE JANEIRO DE 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Porto Alegre, 2017.

_____. LEI Nº 4.080, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1975. Cria o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, extingue o atual Departamento de Limpeza Pública e dá outras providências. Porto Alegre, 1975.

QUADRO SÍNTESE do número de cargos dos servidores municipais pertencentes à administração centralizada e entidades autárquicas da Prefeitura de Porto Alegre. Porto Alegre: Portal da Transparência. Disponível em <<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/pessoal/quadro-funcional/quadro-sintese>>. Acesso em 04 de jun. 2023.

RAVEN, Bertram. The bases of power: origins and recent development. Journal of social issues, Winter, v. 49, n.4, p. 227-252, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. DECRETO Nº 43.240, DE 15 DE JULHO DE 2004. Aprova o Estatuto da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul-UERGS. Porto Alegre, 2004.

RODRIGUES, Angelita da Mota Ayres. O impacto das despesas com precatórios na Justiça Federal. Trabalho de conclusão de curso de bacharelado em Ciências Contábeis. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2005.

SEGPLAN. Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás. Manual de Modelagem de Processos com Bizagi Modeler. [sem data]. Disponível em: <https://www.saude.go.gov.br/images/imagens_migradas/uploads/2017/08/manual-d-e-modelagem-de-processos.pdf> [acesso em 04 jul. 2023, 14h].

SILVEIRA, Denise Tolfo. Córdova, Fernanda Peixoto. A Pesquisa Científica. In. GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. (Orgs.). Métodos de Pesquisa. 1a ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SORDI, José Osvaldo de. *Gestão por Processos: uma abordagem da moderna administração*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 9ª Ed. Brasília, 2021.

SUASSUNA, Ariano. *Auto da Compadecida*. 35 ed. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal: 2022*. Brasília: TCU, 2022.

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Tese de doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2003.

UERGS. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. *Projeto Pedagógico do Curso de Bacharelado em Administração Pública*. Porto Alegre, 2015.

APÊNDICE A: Roteiro da entrevista

1. Apresentação do grupo (nome, setor de lotação, cargo que ocupa e tempo de trabalho no DMLU).
2. Visão geral sobre o processo: ele costuma fluir corretamente ou apresenta imbróglis?
3. Existe um fluxo pré-determinado? Se sim, todos os integrantes têm acesso a este fluxo?
4. Como funciona na prática o processo de pagamento de RPV's e precatórios? Por quais setores, órgãos ele passa?
5. As equipes têm clareza das diferenças entre pagamento de RPV (empenho) e precatório (ajuste contábil)?
6. Cada equipe tem conhecimento das etapas anteriores e posteriores do processo?
7. Quais pontos (observados ou não) das etapas anteriores prejudicam o trabalho da equipe?
8. Quais pontos que, se fossem observados nas etapas anteriores, facilitariam a atividade da sua equipe?
9. Quais os principais erros identificados por sua equipe nos processos?
10. Existe alguma capacitação ou treinamento que a equipe julgue necessária para o atendimento pleno do processo?
11. Alguma ferramenta, normativa ou recurso que a equipe julgue que facilitaria a padronização e tramitação do processo?

APÊNDICE B: Termo de concordância da instituição participante

04/06/23, 11:31

SEI/PMPA - 22472355 - Informação



SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA EQUIPE SECCIONAL DE ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA DO DMLU - DDP/CGM/SMTC INFORMAÇÃO

Termo de Concordância da Instituição

Estamos realizando uma pesquisa que tem como objetivo investigar rupturas e contribuir para a adequação dos processos de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU às normas e princípios de boas práticas de controle interno no setor público, desenvolvida pelos pesquisadores Paola Carmen Valenzuela Cánepa e Leo Francisco Siqueira de Moraes na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

Para tanto, solicitamos autorização para realizar o estudo nesse Departamento Municipal de Limpeza Urbana. A coleta de dados envolverá a realização de uma entrevista em grupo mediada pelo pesquisador assistente, com duração de aproximadamente duas horas. A entrevista não será gravada. Os participantes do estudo serão claramente informados de que sua contribuição é voluntária e pode ser interrompida em qualquer tempo sem nenhum prejuízo. Todas as informações relativas à participação na pesquisa constarão do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que deverá ser assinado por cada participante, e do qual desde já a instituição declara ciência.

Este projeto foi submetido aos Comitês de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A coleta de dados somente será iniciada após aprovação pelo mesmo. Todos os cuidados serão tomados para garantir o sigilo e a confidencialidade das informações, preservando a identidade dos participantes. Os procedimentos utilizados nesta pesquisa obedecem aos critérios de ética em pesquisa com seres humanos conforme a Resolução nº 466, de 12 de setembro de 2012 e Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, ambas do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à dignidade do participante. Ao participar desta pesquisa, a instituição estará colaborando com o avanço do campo teórico de estudos em Administração Pública, melhoria de processos de trabalho no DMLU e racionalização e otimização de recursos públicos.

A qualquer momento, tanto os participantes quanto os responsáveis pela instituição poderão solicitar informações sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a este estudo com a professora coordenadora Paola Carmen Valenzuela Cánepa pelo telefone (51) 3228-1731. Todo material desta pesquisa ficará sob responsabilidade da pesquisadora coordenadora e, após cinco anos, será destruído. A instituição concorda com a publicação dos resultados desta pesquisa em

04/06/23, 11:31

SEI/PMPA - 22472355 - Informação

meio escrito, apresentação oral, imagem ou vídeo, em congressos, revistas científicas e eventos acadêmicos, desde que garantido o sigilo e privacidade dos participantes.

Agradecemos a colaboração dessa instituição para a realização desta atividade de pesquisa e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais. Esclarecimentos adicionais podem ser obtidas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa UERGS (51) 981115417. Endereço: Rua Washington Luiz, 675, Prédio 5, Cj 5215/ sala 5221 – Unidade Porto Alegre– Porto Alegre/RS – CEP: 90010-460. Horário de atendimento do CEP/UERGS: 08h às 12h e das 13h às 17h.

Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Leo Francisco Siqueira de Moraes, Assistente Administrativo**, em 24/02/2023, às 19:45, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Vicente Augusto Carvalho Marques, Diretor-Geral Adjunto**, em 27/02/2023, às 17:11, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **22472355** e o código CRC **89020A29**.

23.0.000020956-2

22472355v4

APÊNDICE C: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

PESQUISA: Os dados coletados nesta pesquisa são parte do projeto de trabalho de conclusão de curso de bacharelado em Administração Pública da UERGS intitulado “Mapeamento e padronização de processos de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU) a partir da gestão por processos”.

COORDENAÇÃO: Dra. Paola Carmen Valenzuela Cánepa

PESQUISADOR ASSISTENTE: Leo Francisco Siqueira de Moraes

1. NATUREZA DA PESQUISA: Esta é uma pesquisa de nível de graduação que tem como finalidade contribuir para a adequação dos processos de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU às normas e princípios de boas práticas de controle interno no setor público. Este projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da universidade.

2. PARTICIPANTES DA PESQUISA: Participarão desta pesquisa os servidores públicos em exercício no DMLU que trabalham diretamente com o processo de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais da autarquia.

3. ENVOLVIMENTO NA PESQUISA: Ao aceitar participar deste estudo você participará de uma entrevista em grupo mediada pelo pesquisador assistente, com duração de aproximadamente duas horas. A entrevista não será gravada. Você tem a liberdade de se recusar a responder qualquer pergunta e tem a liberdade de desistir de participar em qualquer momento que decida, sem qualquer prejuízo. **Sempre que você desejar mais informações sobre este estudo pode entrar em contato com a professora Paola Carmen Valenzuela Cánepa pelo telefone (51) 3228-1731. Maiores informações podem ser obtidas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa UERGS (51) 981115417. Endereço: Rua Washington Luiz, 675, Prédio 5, Cj 5215/ sala 5221 – Unidade Porto Alegre– Porto Alegre/RS – CEP: 90010-460. Horário de atendimento do CEP/UERGS: 08h às 12h e das 13h às 17h.**

4. SOBRE A ENTREVISTA: Será feita uma dinâmica em grupo, na qual será apresentado o processo administrativo e cada participante deverá relatar sua

atuação em cada etapa do processo e também as falhas que observa. Haverá um roteiro para a entrevista, mas você pode emitir livremente as opiniões que julgar relevantes para o estudo.

5. RISCOS E DESCONFORTO: Você pode se sentir desconfortável ou exposto perante o seu próprio grupo ao responder algumas perguntas, tendo em vista a complexidade da interação entre os setores da organização. A participação na entrevista pode causar cansaço ou enfado devido à profundidade de análise de um único processo. As suas falas serão analisadas posteriormente e confrontadas com os demais dados da pesquisa, de modo que a análise final pode não corroborar, necessariamente, com as opiniões emitidas por você. A participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à sua dignidade.

6. CONFIDENCIALIDADE: A entrevista não será gravada. As experiências e opiniões relatadas por você durante a entrevista serão analisadas e sintetizadas para a identificação de rupturas e melhorias em processos de trabalho e serão inseridas no trabalho final de forma genérica, sem indicação explícita de quem as emitiu. O produto final da análise será tornado público e seu nome não será citado diretamente.

7. BENEFÍCIOS: Ao participar desta pesquisa você estará colaborando com o avanço do campo teórico de estudos em Administração Pública, melhoria de processos de trabalho no DMLU e racionalização e otimização de recursos públicos.

8. PAGAMENTO: Você não terá nenhum tipo de despesa para participar deste estudo, bem como não receberá nenhum tipo de pagamento por sua participação.

9. CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO: Tendo em vista os itens acima apresentados, sua assinatura abaixo significa que você entende e concorda com as informações acima e aceita participar desta pesquisa de forma voluntária, livre e esclarecida. Além disso, você afirma que lhe foi dada a oportunidade de fazer perguntas sobre o estudo e que recebeu uma via deste termo de consentimento. Agradecemos a sua autorização e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos

adicionais.

Nome do participante _____

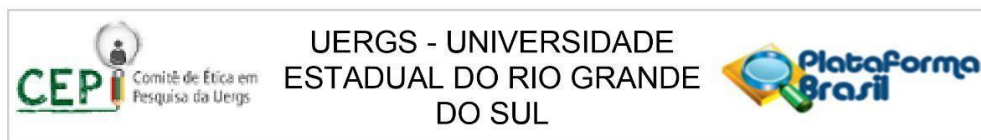
Assinatura do participante _____

Local e data _____

Pesquisador assistente _____

Coordenadora da pesquisa _____

APÊNDICE D: Parecer consubstanciado do CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Mapeamento e padronização de processos de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU) a partir da gestão por processos

Pesquisador: PAOLA CARMEN VALENZUELA CANEPA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 69187123.7.0000.8091

Instituição Proponente: Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.069.994

Apresentação do Projeto:

O projeto de pesquisa está inserido no TCC do estudante Leo Francisco Siqueira de Moraes, da Unidade Porto Alegre, do Curso de Graduação em Administração Pública: Bacharelado, com orientação da Profª Paola Carmen Valenzuela Cânepa.

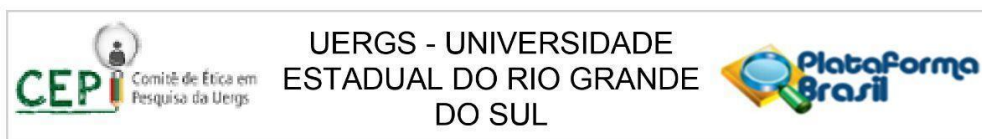
Segundo o autor (p.14 do projeto), é uma pesquisa descritiva, na forma de estudo de caso, utilizando entrevista com grupos focais, permitindo aos participante discutir um assunto de interesse comum em um debate aberto sobre o tema, com a moderação do pesquisador.

O orientado é servidor público na função de controlador interno de uma autarquia municipal de Porto Alegre, responsável pela gestão da limpeza urbana, coleta e destinação final do lixo da cidade (DMLU). Busca, a partir da atividade de controle interno, identificar rupturas em processos de execução financeira, uma vez que "todos os processos desta natureza têm sua conformidade avaliada pela controladoria, seja prévia, concomitante ou posteriormente".

Com base nesta hipótese, identificou "junto à chefia da controladoria do órgão o processo de execução financeira de pagamentos decorrentes de sentenças judiciais como um processo problemático, que apresentava alto índice de inconformidades."

Consta ainda no projeto que "A partir da situação relatada, foi estabelecido o problema que orienta esta investigação: Quais pontos no processo de pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU precisam ser revistos a fim de alinhar o processo às boas práticas de

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
Bairro: Centro Histórico **CEP:** 90.010-460
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)98111-5417 **E-mail:** cep@uergs.edu.br



Continuação do Parecer: 6.069.994

controle interno na Administração Pública?"

Objetivo da Pesquisa:

Consta no projeto (p.7) e nas informações básicas (p.3):

"3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para a adequação dos processos de execução de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU às normas e princípios de boas práticas de controle interno no setor público.

4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Desenhar o processo de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais no DMLU a partir dos relatos dos agentes envolvidos;
- b) Analisar o processo com base na metodologia da gestão por processos, identificando rupturas e pontos e fortes;
- c) Sugerir ações para correção dos problemas identificados e adequação aos princípios do controle interno."

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

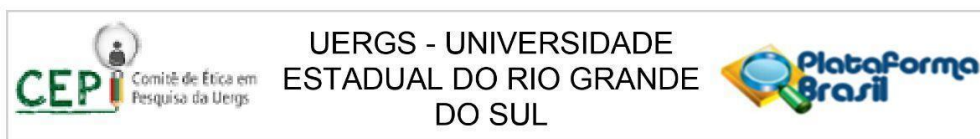
Consta no projeto (p.12):

"A entrevista não será gravada. O participante tem a liberdade de se recusar a responder qualquer pergunta e tem a liberdade de desistir de participar em qualquer momento que decida, sem qualquer prejuízo. (...) O produto final da análise será tornado público e o nome dos participantes não será citado."

E ainda (p.12):

"O participante pode se sentir desconfortável ou exposto perante o seu próprio grupo ao responder algumas perguntas, tendo em vista a complexidade da interação entre os setores da organização. A participação na entrevista pode causar cansaço ou enfado devido à profundidade de análise de um único processo. As falas dos entrevistados serão analisadas posteriormente e confrontadas com os demais dados da pesquisa, de modo que a análise final pode não corroborar, necessariamente, com as opiniões por eles emitidas. Entende-se que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 466, de 12 de setembro de 2012 e Resolução nº 510, de 07 de

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
Bairro: Centro Histórico **CEP:** 90.010-460
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)98111-5417 **E-mail:** cep@uergs.edu.br



Continuação do Parecer: 6.069.994

abril de 2016, ambas do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à sua dignidade"

Consta nas pp. 12 e 13 do projeto:

"Ao participar do estudo o indivíduo colabora com o avanço do campo teórico de estudos em Administração Pública, melhoria de processos de trabalho no DMLU e racionalização e otimização de recursos públicos."

Finalmente, na p.13:

"12 CRITÉRIOS PARA SUSPENSÃO OU ENCERRAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa será suspensa ou encerrada a qualquer momento, a pedido do participante ou da instituição participante, ou caso seja verificado pelos pesquisadores responsáveis que os procedimentos violem a dignidade ou bem estar dos pesquisados."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Consta no cronograma (p.16 do projeto) que "A coleta de dados somente será iniciada após a aprovação do projeto de pesquisa pelo CEP, nos termos da Norma Operacional CNS Nº 001 de 2013." e que (p.11 do projeto) a "identificação dos pesquisados será realizada entre todos os servidores área financeira do DMLU que atuam diretamente no processo de execução despesas decorrentes de sentenças judiciais. Prevemos a participação aproximadamente 7 servidores."

A previsão de duração da entrevista em grupo é de aproximadamente duas horas. A entrevista não será gravada.

Além dos elementos típicos de uma pesquisa, tais como objetivos, justificativa, metodologia, cronograma, orçamento e referencial teórico e referências, o projeto possui os seguintes apêndices (na forma de arquivos à parte):

APÊNDICE A: Roteiro para a entrevista em grupo

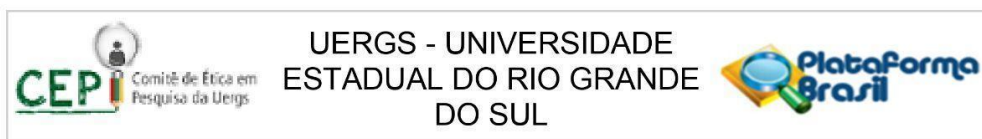
APÊNDICE B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

APÊNDICE C: Termo de concordância da instituição

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

As informações do Projeto Detalhado, das Informações Básicas e do TCLE apresentam essencialmente as mesmas informações sobre o projeto.

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
Bairro: Centro Histórico **CEP:** 90.010-460
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)98111-5417 **E-mail:** cep@uergs.edu.br



Continuação do Parecer: 6.069.994

Foi apresentada Folha de Rosto assinada pela pesquisadora responsável e pelo Pró- reitor de Pesquisa e pós-graduação.

Foi apresentado um Termo de Concordância da Instituição (Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria, Equipe Seccional de Análise da Despesa Pública do DMLU - DDP/CGM/SMTC) assinado pelo Diretor-Geral Adjunto com informações sobre a pesquisa.

Apresenta um TCLE para os participantes, no qual constam dados e informações sobre a pesquisa, os riscos e benefícios destacados anteriormente, dados do CEP e dos pesquisadores.

Também informa que "o produto final da análise será tornado público. Seu nome não será citado diretamente, mas há dados referentes à sua atuação no processo que podem permitir sua identificação de alguma maneira."

Recomendações:

Inserir nos documentos a classificação dos riscos (conforme resolução 510/2016).

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

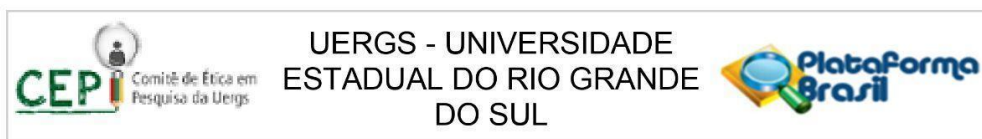
Prezado(a) Pesquisador(a), seu projeto está APROVADO e poderá iniciar as coletas de dados. Após 30 dias do término do projeto, de acordo com seu cronograma, deverá ser encaminhado um Relatório para apreciação deste CEP.

1. De acordo com o item X.1.3.b, da Resolução CONEP/MS n.º 466/2012, o pesquisador deverá apresentar relatório final (ou parcial, quando pertinente) para apreciação deste CEP. Esse relatório deve conter informações detalhadas nos moldes do relatório final contido no Ofício Circular n. 062/2011:

http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/arquivos/conep/relatorio_final_encerramento.pdf OU o relatório poderá se adequado de acordo com os resultados finais do projeto que segue a Resolução 510/2016;

2. Eventuais emendas (modificações) ao protocolo devem ser apresentadas de forma clara e sucinta, identificando-se, por cor, negrito ou sublinhado, a parte do documento a ser modificada, isto é, além de apresentar o resumo das alterações, juntamente com a justificativa, é necessário destacá-las no decorrer do texto (item 2.2.H.1, da Norma Operacional CNS nº 001 de 2013).

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
Bairro: Centro Histórico **CEP:** 90.010-460
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)98111-5417 **E-mail:** cep@uergs.edu.br



Continuação do Parecer: 6.069.994

3. A aprovação deste projeto no CEP não garante aprovação em Editais internos ou externos da UERGS, pois depende de avaliações específicas de mérito científico.

4. A fim de publicação de artigo, após obtenção dos resultados da pesquisa, o pesquisador deverá informar na metodologia a aprovação deste CEP e o número do CAAE.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1925907.pdf	26/04/2023 17:41:25		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_revisado_UERGS.pdf	26/04/2023 17:41:07	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoADMP_revisado.pdf	26/04/2023 17:40:08	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Orçamento	orcamentoJERGSRevisado.pdf	20/04/2023 15:13:24	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	termoconcordanciauergsdmlu.pdf	20/04/2023 15:13:14	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Cronograma	cronogramauergsrevisado.pdf	20/04/2023 15:12:28	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Outros	roteiroentrevistas_Leo.pdf	29/03/2023 21:15:33	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_Paola.pdf	29/03/2023 21:11:06	LEO FRANCISCO SIQUEIRA DE MORAES	Aceito

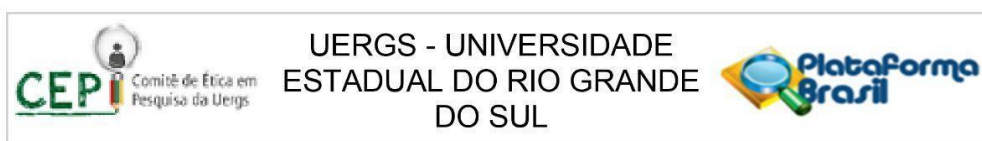
Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
 Bairro: Centro Histórico CEP: 90.010-460
 UF: RS Município: PORTO ALEGRE
 Telefone: (51)98111-5417 E-mail: cep@uergs.edu.br



Continuação do Parecer: 6.069.994

PORTO ALEGRE, 20 de Maio de 2023

Assinado por:
MARCOS KAN MOORI
(Coordenador(a))

Endereço: Conjunto 5215, Sala 5221 - 2º andar do Prédio 5 do Campus Central, na Rua Washington Luiz, 675
Bairro: Centro Histórico **CEP:** 90.010-460
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)98111-5417 **E-mail:** cep@uergs.edu.br